

AGENDA

DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Volumen 3

Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos

Número 2

*EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y
LA ESTABILIDAD REGIONAL*

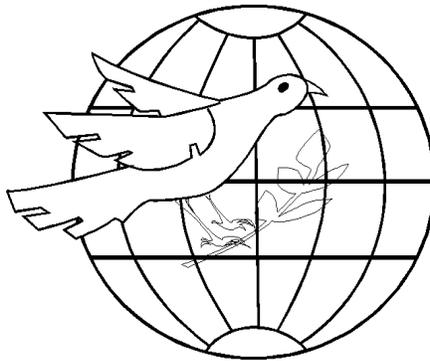


Junio de 1998

AGENDA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL

AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS, VOLUMEN 3, NUMERO 2, Junio de 1998



"Importantes intereses estadounidenses... se sirven cada vez que una área de inestabilidad y conflicto se transforma en un lugar de paz y desarrollo. Esto contribuye a nuestros intereses económicos; reduce la posibilidad de costosos desastres humanitarios y corrientes de refugiados; y expande la red de sociedades que trabajan para responder a las amenazas mundiales como los narcóticos ilegales, el crimen, el terror y las enfermedades".

*Secretaria de Estado Madeleine Albright
Ante la Comisión de Asignaciones de la Cámara de Representantes
Washington D.C. 25 de febrero de 1998*

Ahora que nos aproximamos al 50mo. aniversario de la primera operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, "Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América" echa una ojeada a las misiones de mantenimiento de la paz en todo el mundo y la función de Estados Unidos en esos esfuerzos. Examina la historia y la evolución del mantenimiento de la paz desde la Organización de Supervisión de la Tregua (UNTSO) — considerada la primera operación de mantenimiento de la paz de la ONU — establecida por la Resolución 50 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 29 de mayo de 1948. Altos funcionarios de los departamentos de Estado y Defensa, las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte presentan un resumen de la política y los objetivos de mantenimiento de la paz de Estados Unidos. Se incluye también un informe de encuestas de opinión realizadas recientemente en Estados Unidos y una hoja informativa que describe las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

AGENDA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL

CONTENIDO

ENFOQUE

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: VALIOSA INVERSIÓN EN LA PAZ 5

Por Edmund J. Hull

Director, Oficina de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias, Departamento de Estado

MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS APROVECHA LECCIONES APRENDIDAS Y PROGRESO LOGRADO 10

Evaluación por la embajadora de Estados Unidos, Nancy Soderberg,

representante alterna para Asuntos Especiales de Política en las Naciones Unidas

PERSPECTIVA DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA SOBRE LA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ 14

Por James A. Shear

Subsecretario de Defensa Adjunto para Mantenimiento de la Paz y Ayuda Humanitaria

EL PAPEL DE LA OTAN EN BOSNIA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO 18

Por el embajador Alexander Vershbow

Representante permanente de Estados Unidos en el Consejo del Atlántico Norte

COMENTARIO

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: SU EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO 25

Por el embajador Robert B. Oakley

Catedrático visitante, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales Universidad de Defensa Nacional

EXAMEN POR REGIONES

ACRI: PARTICIPACIÓN POSITIVA DE ESTADOS UNIDOS EN AFRICA 33

Por el embajador de Estados Unidos Marshall McCallie

Coordinador especial de la Iniciativa Estadounidense de Respuesta a las Crisis Africanas

PASOS DRÁSTICOS HACIA LA PAZ Y LA ESTABILIDAD DURADERAS EN BOSNIA 37

Por Robert S. Gelbard, Embajador de Estados Unidos

Representante especial del presidente y de la secretaria de Estado para aplicación de los

Acuerdos de Paz de Dayton

MEDIO SIGLO DE ESFUERZOS ESTADOUNIDENSES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL ORIENTE MEDIO 42

Por

el coronel Larry M. Forster

Director del Instituto de Mantenimiento de la Paz del Ejército de Estados Unidos

ANTECEDENTES

OPINION DEL PUBLICO ESTADOUNIDENSE SOBRE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: EL CASO DE BOSNIA	45
<i>Por Alvin Richman Investigador Principal Oficina de Investigación y Reacción de los Medios de Información Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS)</i>	
DECISIONES EN EL CONGRESO	48
<i>(al 17 de abril)</i>	
HOJA INFORMATIVA: OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS	50
<i>(Incluye datos del Departamento de Estado sobre contribuciones de Estados Unidos)</i>	
LECTURAS ADICIONALES (en inglés)	
ALERTA DE ARTICULOS: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL (en inglés)	54
<i>(Extractos de artículos actuales)</i>	
EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL: BIBLIOGRAFIA	56
<i>(en inglés) (Destaca otras opiniones sobre el tema)</i>	
EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL: SITIOS CLAVES EN LA INTERNET	58
<i>(en inglés) (Direcciones de Internet con recursos sobre mantenimiento de la paz)</i>	

AGENDA

DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Los periódicos electrónicos del USIS, publicados y transmitidos a todo el mundo cada tres semanas, examinan cuestiones importantes que encaran Estados Unidos y la comunidad mundial, e informan al público del extranjero acerca de Estados Unidos. Los periódicos — PERSPECTIVAS ECONOMICAS, TEMAS MUNDIALES, TEMAS DE LA DEMOCRACIA, AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA y SOCIEDAD Y VALORES ESTADOUNIDENSES — ofrecen análisis, comentarios e información de antecedentes en sus áreas temáticas. Todos los periódicos se traducen al español y al francés, y números selectos se traducen también en árabe, chino, portugués y ruso.

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente las opiniones o políticas del gobierno de Estados Unidos. Los artículos pueden ser reimpresos y traducidos fuera de Estados Unidos, a menos que se citen restricciones específicas de derechos de autor. Los números actuales o atrasados de los periódicos pueden conseguirse en la página del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS) en la World Wide Web "<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>". Puede obtenerse en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura, transferencia, descarga e impresión. Se agradecerá cualquier comentario al respecto dirigido en su oficina local del USIS o en las oficinas editoriales:

Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security - I/TPS
U.S. Information Agency
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
E-mail: ejforpol@usia.gov

Directora	Judith S. Siegel
Editora	Leslie High
Editoras gerentes.....	Susan Ellis
.....	Dian McDonald
Editores asociados	Wayne Hall
.....	Guy Olson
Editores colaboradores	Judy Aita
.....	Ralph Dannheisser
.....	Martha Deutscher
.....	Chris Donlin
.....	Sophie Folly
.....	Jim Kelman
.....	Margaret A. McKay
.....	Jane Morse
.....	Jacqui S. Porth
.....	Heather Sussman-Fort
Especialistas en consultas	Rebecca Ford-Mitchell
.....	Vivian Stahl
Directora de arte	Barbara Long
Ayudante de gráficos	Sylvia Scott
Ayudante editoria	Yvonne Shanks
Junta editoria	Howard Cincotta
.....	John Davis Hamill
.....	Judith S. Siegel

Favor de observar que esta edición de Agenda de la Política Exterior dos Estados Unidos puede encontrarse en la página del USIS en la World Wide Web en "<http://www.usia.gov/journals/itps/0498/ijps/ijps0498.htm>"

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: VALIOSA INVERSION EN LA PAZ

Por Edmund J. Hull

Director, Oficina de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias, Departamento de Estado

En muchas situaciones, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas le permiten a Estados Unidos ejercer "influencia sobre los acontecimientos, sin asumir todo el peso del costo y del riesgo", dice Hull. Los estadounidenses "tienen profundo interés en que los conflictos se contengan, los disturbios sociales se reduzcan al mínimo y se respeten las pautas de conducta internacional.... Es preciso que retengamos la flexibilidad de poder emplear el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como una alternativa viable" para responder a las emergencias internacionales. Hull es director de la Oficina de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias de la División de Asuntos de Organizaciones Internacionales del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Consideraciones generales

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos podía recurrir a las operaciones multilaterales de paz sólo en los pocos casos en que los intereses de la Unión Soviética y de Occidente no estaban en conflicto. En los cuarenta años, desde 1948 — cuando se estableció la primera misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas — hasta 1988, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó un total de 13 de estas operaciones. Por consiguiente, hubo poca necesidad de una política oficial estadounidense de mantenimiento de la paz durante esa época.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo oportunidades históricas y también problemas históricos difíciles para la comunidad internacional. En un mundo que ya no está dividido en bloques ideológicos rivales, las partes envueltas en conflictos bélicos en lugares como Cambodia, El Salvador, Mozambique y Angola recurren a la comunidad internacional, y a las Naciones Unidas en particular, en busca de ayuda para poner fin a la lucha y lograr la reconciliación política. Al mismo tiempo, desafortunadamente, en otras partes del mundo, la disminución de la posibilidad de choques Oriente y Occidente vino acompañada de la

erupción de toda una gama de conflictos que no eran las guerras usuales ni se prestaban de igual manera a los esfuerzos tradicionales de mantenimiento de la paz. Entre tanto, el éxito que tuvo la coalición de la Guerra del Golfo en su objetivo de repeler la invasión iraquí de Kuwait dio fuerza a esperanza de que las coaliciones internacionales eran más posibles para repeler la agresión.

En los Balcanes y en regiones que antes formaban parte de la Unión Soviética, la desaparición del control comunista permitió que conflictos étnicos y religiosos de larga data surgieran de nuevo con nueva furia. En Africa, los gobiernos y los movimientos políticos aprovecharon odios personales, tribales y étnicos para encabezar campañas de salvajismo humano a una escala rara vez alcanzada en este siglo. Este tipo de conflictos se caracterizó por el desplazamiento de grandes cantidades de civiles cuya huida a estados vecinos amenazó con desestabilizar esas regiones y requerir en gran escala ayuda internacional humanitaria y auxilio para los refugiados. En varios de estos casos ninguna de las principales potencias tenía un interés considerable como para formar y encabezar una coalición como la que se logró en Kuwait. Por tanto, los intentos de buscarle

solución a estos conflictos se concentraron inicialmente en el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

El resultado fue una revitalización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que había estado paralizado por largo tiempo. La Organización de las Naciones Unidas, diseñada para servir de guardián de la paz y la seguridad de la comunidad internacional, se vio ante una demanda sin precedentes de intervención y expectativas más exigentes en cuanto a su capacidad de actuar. En Ruanda, Somalia y Bosnia, estos esfuerzos fallaron, lo que demostró que eran circunstancias más allá de la capacidad de las Naciones Unidas por sí. En otros casos se comprobó que las operaciones de las Naciones Unidas eran especialmente útiles para poner término a conflictos que habían implicado un gran costo para Estados Unidos durante los años de la Guerra Fría. Los mantenedores de la paz de las Naciones Unidas desempeñaron un papel decisivo en ayudar a Cambodia, Mozambique, El Salvador y, más recientemente, Guatemala y Liberia a poner fin a guerras civiles devastadoras.

Intereses de Estados Unidos

Durante su administración, el presidente Bush observó que las Naciones Unidas “surgían como instrumento principal de prevención y solución de conflictos y preservación de la paz”. Casi al mismo tiempo, aproximadamente, el ex presidente Reagan instó a la formación de “una fuerza permanente de las Naciones Unidas — un ejército de conciencia — equipada y preparada para dedicar el territorio necesario a santuarios humanitarios, utilizando la fuerza, si fuera necesario”. El ex secretario de Estado James Baker dijo en 1992: “El mantenimiento de la paz que realiza la ONU es una compra bastante buena y debemos reconocerlo.... Gastamos billones de dólares en ganar la Guerra Fría y debemos estar dispuestos a gastar millones de dólares para asegurar la paz...”. Sucesivas administraciones estadounidenses han comprendido que la participación de Estados Unidos en las Naciones Unidas es útil para promover los intereses del país y fomentar la causa de la paz mundial.

Las operaciones de las Naciones Unidas y otras operaciones de paz multilaterales ofrecen a veces

la mejor manera de prevenir, contener o solucionar conflictos que de otra manera podrían ser más onerosos y devastadores. Estos conflictos les han costado a los contribuyentes estadounidenses miles de millones de dólares en ayuda y auxilio humanitario. La ayuda de emergencia para los conflictos en Africa rivaliza, y a menudo excede, el total de nuestro presupuesto de desarrollo para ese continente. Los estadounidenses pagan por los conflictos de muchas maneras; y la paz nos brinda beneficios. En los lugares donde las Naciones Unidas continúan empleando personal militar neutral para separar a los combatientes — en el Oriente Medio, en Chipre y en la frontera entre India y Pakistán — el riesgo de conflictos renovados es real y en cada uno de estos casos la reanudación de la guerra afectaría intereses importantes de Estados Unidos.

El mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas sigue ofreciéndole a Estados Unidos una opción valiosa para hacer frente a las amenazas contra la paz y la seguridad internacionales, antes de que afecten nuestros intereses en forma tan directa que se haga necesario considerar una acción militar estadounidense unilateral.

Las Naciones Unidas también nos ofrecen un sistema acordado para compartir la carga. Actualmente hay menos de 700 estadounidenses entre los 14.700 miembros de la policía nacional y el personal militar que participan en las 16 misiones que las Naciones Unidas mantienen en el mundo. Y aunque nos hemos comprometido a pagar 25 por ciento del costo de las operaciones que acordamos en el Consejo de Seguridad, poder trabajar por medio de las Naciones Unidas significa que otros sufragan el grueso de los costos. Además, nos beneficiamos de poder invocar la voz de la comunidad de naciones en nombre de la causa que apoyamos.

El mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas encaja dentro de una gama de opciones para hacer frente a los conflictos y la inestabilidad. Según la naturaleza de la crisis y el grado en que entren en juego intereses vitales de Estados Unidos, podemos contar con la diplomacia o recurrir a la acción militar estadounidense directa. Lo que el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas nos ofrece es un punto medio entre esos dos extremos y una estructura acordada para compartir la

responsabilidad con otros. Es un instrumento que, utilizado como es debido, ha demostrado su valor repetidamente.

Lecciones aprendidas

La experiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Bosnia y Somalia nos impartió a todos algunas lecciones de gran peso sobre los límites de lo que los mantenedores de la paz pueden lograr cuando las partes en conflicto insisten en la violencia. Esto no niega que esas operaciones salvaran miles de vidas y permitieran dar auxilio humanitario a víctimas inocentes. Sin embargo, su experiencia puso en claro que la comunidad internacional tenía que considerar otras opciones si llegaba a la conclusión de que una amenaza a la paz y seguridad internacionales requería intervención, aunque las partes mismas no hubieran decidido todavía comenzar el proceso político para solucionar el conflicto.

A mediados de 1994, la administración adoptó una política formal con respecto a la reforma de las operaciones de paz multilaterales. Reconociendo las limitaciones de las Naciones Unidas, la administración se comprometió a aplicar la disciplina del análisis militar y político a todas las nuevas misiones de paz de las Naciones Unidas. A pedido nuestro, el Consejo de Seguridad aprobó casi en la misma época un conjunto similar de pautas para sus deliberaciones. En general, Estados Unidos apoyará operaciones de paz bien definidas, como instrumento para proveer oportunidades delimitadas que permitan a los combatientes resolver sus diferencias y a las sociedades debilitadas comenzar a reconstituirse. Las operaciones de paz no deben ser compromisos indefinidos, sino que deben estar vinculadas a soluciones políticas concretas. Hasta el grado máximo posible, cada una de las operaciones de paz de las Naciones Unidas debe tener un período de tiempo específico, relacionado con los objetivos intermedios y finales; una estrategia político-militar integrada, debidamente coordinada con las actividades de ayuda humanitaria; y niveles de tropas especificados y estimaciones presupuestarias firmes. Cuando se trate de la participación de tropas estadounidenses, los factores que deben considerarse son aún más estrictos. La participación de Estados Unidos debe promover sus intereses y debe juzgarse

necesaria para el éxito de la operación. El presidente Clinton nunca ha cedido — ni cederá — el comando de las fuerzas de Estados Unidos.

Junto con una mayor disciplina en la toma de decisiones, la ONU ha progresado considerablemente en su capacidad de programar y dirigir sus actividades de mantenimiento de la paz más extensas. Ha ampliado y reorganizado su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estableció un Centro de Situación, que funciona las 24 horas del día y cuenta con comunicaciones modernas y capacidad para procesar información. Estados Unidos ha prestado personal militar para ayudar a dotar de recursos humanos y profesionalizar dicho Departamento. Seguiremos cooperando con las Naciones Unidas para acrecentar su capacidad de responder rápidamente en todas partes del mundo.

Esta cooperación que se basa en el trabajo iniciado por administraciones anteriores y se moldea conforme a las consideraciones del Congreso y nuestra experiencia reciente, tiene por objeto asegurar que el uso del mantenimiento de la paz sea selectivo y más eficaz. Como uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, tenemos la posibilidad de vetar cualquier operación de las Naciones Unidas que no se ajuste a nuestros intereses. Estados Unidos no apoya la creación de un ejército permanente de las Naciones Unidas, ni asignará unidades militares estadounidenses específicas para participar en operaciones de las Naciones Unidas. Suministraremos información sobre la capacidad de Estados Unidos para efectos de bases de datos y planificación.

Como consecuencia de este enfoque más disciplinado, en los últimos años se ha visto una reducción drástica en la escala y costo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En el verano de 1993, en momentos de mayor actividad de mantenimiento de la paz, había 78.000 cascos azules en todo el mundo. Hoy hay menos de 15.000. Por consiguiente, el costo anual para Estados Unidos de estas operaciones ha bajado de más de 1.000 millones de dólares a menos de 300 millones de dólares en cada uno de los últimos años.

Actividades actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Desde que se adoptó este nuevo enfoque del mantenimiento de la paz, se han creado menos misiones nuevas de las Naciones Unidas y hay una tendencia mayor, por parte del Consejo de Seguridad, a recurrir a otras organizaciones para llevar a cabo las operaciones que están más allá de las capacidades de las Naciones Unidas. Ese fue el caso en Haití, donde llegó primero una fuerza multinacional, encabezada por Estados Unidos, con el fin de establecer un clima seguro y estable en el que pudiera transferirse la responsabilidad del mantenimiento de la paz a una misión tradicional de las Naciones Unidas. Después de los Acuerdos de Dayton hubo una división de trabajo entre la OTAN y las Naciones Unidas, según la cual la IFOR (Fuerza Interina) y ahora la SFOR (Fuerza de Estabilización) asumieron la responsabilidad del aspecto militar de su aplicación en Bosnia, en tanto que las Naciones Unidas se hicieron cargo de la reforma policial y de la reincorporación pacífica de Eslovenia Oriental a Croacia.

Otras organizaciones regionales han tomado la iniciativa en terrenos de su interés, a menudo con el respaldo del Consejo de Seguridad. Eso ocurrió en Albania, donde una misión de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), encabezada por Italia, ayudó a estabilizar la situación e hizo posible la entrega de suministros de auxilio humanitario; así como en la República Centro africana, donde una fuerza multinacional africana, apoyada por Francia, intervino con éxito para reprimir una serie de motines militares. Ha habido también operaciones de mantenimiento de la paz con bases regionales en Liberia, Sierra Leona y el Cáucaso, con despliegues en gran escala de mantenedores de paz de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (en Liberia y Sierra Leona) y de la Mancomunidad de Estados Independientes (en Georgia y Tayikistán). En todos estos casos, salvo en Sierra Leona, pequeñas misiones de observación de las Naciones Unidas desempeñan el papel de autoridades neutrales que colaboran en forma concertada en estos esfuerzos regionales.

En el futuro, será más probable que se encargue a las Naciones Unidas de misiones importantes de mantenimiento de la paz, en casos en que las

partes en conflicto hayan acordado un cese de fuego y un arreglo de paz, pero necesiten ayuda exterior para poner en ejecución ese acuerdo. El desempeño de las Naciones Unidas en este tipo de misiones es impresionante. Las operaciones de paz que concluyeron con éxito en Cambodia, El Salvador, Mozambique, Guatemala y Eslovenia Oriental constituyen todas ellas ejemplos de la capacidad de las Naciones Unidas de cumplir esta función. Las misiones de este tipo que actualmente se llevan a cabo en Angola y Tayikistán progresan satisfactoriamente hacia el logro de sus objetivos. Cada vez con mayor frecuencia se recurrirá a la policía civil de las Naciones Unidas para que vigile, asesore y capacite las fuerzas de policía locales, que desempeñan una función esencial en la restauración de la estabilidad y en facilitar la salida de las tropas de mantenimiento de la paz.

Para los objetivos de seguridad y de política exterior de Estados Unidos las operaciones de las Naciones Unidas han sido útiles en una variedad de formas durante los últimos años. Por ejemplo:

— La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), al trabajar en colaboración con el Grupo de Vigilancia del cese de fuego de África Occidental (ECOMOG), ayudó a crear el ambiente apropiado para la realización de elecciones presidenciales libres y justas, lo que puso fin a una década de agitación en ese país.

— En Guatemala, durante un período de tres meses, un pequeño grupo de observadores de las Naciones Unidas supervisó con éxito la desmovilización y las primeras etapas de reincorporación a la sociedad de una fuerza de guerrillas que había operado allí por espacio de casi 40 años.

— La Administración de Transición de las Naciones Unidas para Eslovenia Oriental (UNTAES) hizo posible la reincorporación pacífica de esta región a Croacia y neutralizó una situación potencialmente explosiva entre Croacia y la antigua República Yugoslava.

— En Haití fue posible retirar todas las fuerzas militares de las Naciones Unidas, dejando allí sólo una pequeña operación de policía civil de la Organización para continuar la labor de

profesionalizar la Policía Nacional haitiana, mediante la aplicación de principios policiales democráticos internacionales.

— En Tayikistán, una pequeña misión de observadores de las Naciones Unidas continúa ayudando al gobierno y al movimiento principal de oposición en la puesta en práctica de un acuerdo de paz que terminó la guerra civil.

— En Angola, una pequeña misión de las Naciones Unidas, reducida de una fuerza de las Naciones Unidas de 7.000 efectivos en 1996, supervisa la fase final de la aplicación de los protocolos de Lusaka.

— Las operaciones de las Naciones Unidas contribuyen a prevenir que se desate la violencia en Chipre entre dos aliados de la OTAN, Turquía y Grecia; entre India y Pakistán por la cuestión de Cachemira; y entre Israel y sus vecinos en el Oriente Medio.

— A lo largo de la frontera entre Iraq y Kuwait, una misión de observadores de las Naciones Unidas (financiada principalmente por Kuwait) vigila el movimiento de tropas iraquíes y afirma la determinación continua del mundo de oponerse a las ambiciones expansionistas de Saddam Hussein.

— En Africa Central una pequeña fuerza de las Naciones Unidas trabajará conjuntamente con una fuerza inter africana para ayudar a crear un orden civil básico, mientras el gobierno pone en marcha reformas fundamentales políticas, militares y económicas que pueden contribuir a garantizar una estabilidad de largo plazo en la República Centro africana.

Conclusión

No acudimos a las Naciones Unidas para que defiendan nuestros intereses vitales, y tampoco podemos esperar que esa organización sea eficaz cuando se requiere la aplicación decisiva de la fuerza militar. Sin embargo, en muchas circunstancias, las Naciones Unidas harán posible que ejerzamos influencia sobre los acontecimientos, sin asumir todo el peso del costo y del riesgo. La presencia de la

Organización añade el peso de la ley y de la opinión mundial a las causas y principios que apoyamos. Puede, hasta cierto punto, inspirar confianza en facciones en competencia que están hastiadas de la guerra pero que no se deciden por la conciliación. Y mientras más capacitadas estén las Naciones Unidas para poner fin o contener los conflictos, menor será la probabilidad de que tengamos que desplegar nuestras fuerzas armadas. Estados Unidos no es el agente de policía del mundo, pero para nosotros los estadounidenses tiene implicaciones profundas si los conflictos se contienen, si los disturbios sociales se reducen al mínimo o si se respetan las pautas de la conducta internacional. Cuando surjan emergencias responderemos de acuerdo con nuestros intereses, algunas veces lo haremos nosotros mismos, otras como parte de una coalición y otras más por medio del mecanismo de una organización internacional. Debemos retener la flexibilidad de poder emplear el sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como una alternativa viable, para que no nos veamos ante la cruel decisión, cada vez que un conflicto extranjero amenace nuestros intereses: una alternativa moralmente inaceptable entre no hacer nada o intervenir unilateralmente y que los soldados estadounidenses corran todo el riesgo.

En circunstancias apropiadas, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden lograr la separación de adversarios, mantener ceses de fuego, facilitar el acceso al auxilio humanitario, permitir el regreso a los hogares de refugiados y personas desplazadas, desmovilizar los combatientes y crear condiciones que favorezcan la reconciliación política y permitan la celebración de elecciones libres. Este tipo de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz — cuidadosamente concebidas, progresivamente maduras y llevadas a una conclusión satisfactoria — son inversiones en la paz que valen la pena. Pueden ayudar a nutrir las democracias, disminuir la corriente mundial de refugiados, reducir la probabilidad de intervenciones inoportunas de potencias regionales e impedir que guerras pequeñas se conviertan en conflictos mayores que tendrían un costo mucho más elevado en vidas y bienes.

MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS APROVECHA LECCIONES APRENDIDAS Y PROGRESO LOGRADO

Evaluación por la embajadora de Estados Unidos, Nancy Soderberg, representante alterna para Asuntos Especiales de Política en las Naciones Unidas

Durante los últimos años, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO) ha logrado “progreso considerable en cuanto a respuesta operacional, sostenimiento logístico y responsabilidad financiera de sus operaciones de mantenimiento de la paz”, dice la embajadora de Estados Unidos Nancy Soderberg. “Ahora, cuando el volumen de las operaciones de mantenimiento de la paz se estabiliza, el DPKO puede aprovechar el progreso logrado en años recientes para encarar con capacidad administrativa firme, los difíciles problemas futuros de mantenimiento de la paz”. Soderberg es Representante Alterna de Estados Unidos para Asuntos Especiales de Política en las Naciones Unidas. Su responsabilidad principal incluye las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. A continuación las respuestas de Soderberg a las preguntas formuladas por “Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América”)

PREGUNTA: ¿Podría describir el alcance de la participación de Estados Unidos en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas?

SODERBERG: Hasta el 15 de abril, habían 16 operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en las que participaban aproximadamente 14.700 efectivos. Todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son autorizadas y revisadas en forma continua por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como miembro permanente de dicho Consejo, Estados Unidos desempeña una función clave en la evaluación de la necesidad de cada una de las operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, al decidir sobre el comienzo de nuevas operaciones, orientar las operaciones en marcha en la dirección debida y poner fin a dichas operaciones en el momento oportuno. Debido a que Estados Unidos tiene derecho a veto en el Consejo de Seguridad, estas operaciones no pueden

autorizarse sin su apoyo. Durante mucho tiempo Estados Unidos ha contribuido en forma importante con efectivos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En febrero de 1998, Estados Unidos, con su aporte de 681 efectivos, ocupaba el octavo lugar entre los 71 países que contribuyen a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con efectivos, observadores militares y de policía civil. El personal estadounidense actualmente presta servicio en estas operaciones y en misiones de observadores de las Naciones Unidas en varias partes del mundo: Haití, Bosnia, Macedonia, anteriormente República Yugoslava, el Sahara Occidental, Georgia y el Oriente Medio.

P: ¿En qué forma determinan las Naciones Unidas cuándo y dónde organizar una operación de mantenimiento de la paz, y es ése un proceso eficaz?

SODERBERG: La Carta de las Naciones Unidas le asigna al Consejo de Seguridad la obligación de abordar las situaciones que en el mundo amenacen el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cualquier miembro del Consejo de Seguridad, bien sea por sí mismo o a petición de un país, puede plantear oficialmente en el Consejo la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad e incluso si se debe considerar una operación de mantenimiento de la paz. A pedido del Consejo de Seguridad, y con la supervisión del secretario general de las Naciones Unidas, la secretaría de las Naciones Unidas prepara planes detallados para situaciones imprevistas y estimados presupuestarios que ayudan al Consejo de Seguridad a tomar decisiones informadas con respecto a la prudencia y utilidad de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas bajo consideración. Al mismo tiempo, los miembros del Consejo de Seguridad trabajan juntos informalmente y consultan con sus gobiernos a fin de darle forma al mandato de la operación. En cada caso, el Consejo de Seguridad se ve ante la difícil tarea de llegar a un consenso sobre la respuesta apropiada a las amenazas a la paz y seguridad internacionales.

P.: En años recientes, las Naciones Unidas han cambiado el alcance y el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz, agregando, por ejemplo, el uso de policía civil para entrenar a los oficiales locales encargados de hacer cumplir la ley. ¿Cómo ve Estados Unidos este cambio?

SODERBERG: El Consejo de Seguridad y la Secretaría de las Naciones Unidas aprendieron muchas lecciones importantes de las operaciones de mantenimiento de la paz en Ruanda, Somalia y la antigua Yugoslavia y en cada una de las operaciones posteriores. El cambio que usted menciona refleja esa evolución que ha sido definitivamente positiva, puesto que hace eco de la realidad actual. Aprendimos tanto los límites como la utilidad del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la vez que comprendimos la importancia de la planificación para situaciones imprevistas; reacción más rápida; logística simplificada y responsable y plena integración de los esfuerzos políticos, humanitarios y de mantenimiento de la paz. Estas lecciones se han puesto en práctica en las operaciones de mantenimiento de la paz que se

llevan a cabo actualmente. La paz se acrecienta grandemente cuando hay en vigencia un sistema digno de confianza para la aplicación de la ley, cuando los ciudadanos tienen a su alcance un proceso político auténtico y cuando el pueblo puede vivir en sus hogares y asistir a las escuelas y concurrir a sus instituciones religiosas. En cuanto a la policía civil, las Naciones Unidas pueden hacer un aporte enormemente positivo para crear la estabilidad y la paz mediante el despliegue de policía civil internacional, para ayudar a capacitar, orientar y vigilar la policía local y nacional.

P.: ¿Dado que la función de mantener la paz ha sido ampliada, hay otros organismos de las Naciones Unidas que participan más en las operaciones de mantenimiento de la paz?

SODERBERG: Uno de los avances principales en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas durante los dos últimos años ha sido la integración de los varios departamentos de la Secretaría y los Organismos Especializados de las Naciones Unidas en la planificación y participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Uno de los elementos más importantes de la Primera Línea de reformas de las Naciones Unidas del Secretario General Kofi Annan, fue lograr una total coordinación inter departamental de los elementos políticos, humanitarios y militares de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Actualmente el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Asuntos Humanitarios, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la oficina del Alto Comisionado para Refugiados y Derechos Humanos y el Programa Mundial de Alimentos se unen al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en la planificación y dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz.

P.: Estados Unidos trabaja con ahínco para reformar las Naciones Unidas y hacerlas más eficaces. ¿Qué cambios quisiera ver en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas?

SODERBERG: Durante los últimos años la sede de las Naciones Unidas logró progreso significativo en la planificación y ejecución eficiente de estas operaciones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de

las Naciones Unidas (DPKO) mejoró considerablemente en cuanto a respuesta operacional, sostenimiento logístico y responsabilidad financiera de sus operaciones de mantenimiento de la paz. Ahora, cuando el volumen de las operaciones de mantenimiento de la paz se estabiliza, el DPKO puede aprovechar el progreso logrado en años recientes para encarar con capacidad administrativa firme, los difíciles problemas futuros de mantenimiento de la paz.

Además, Estados Unidos y otros Estados miembros colaboran con las Naciones Unidas para simplificar la organización del DPKO y aplicar una estrategia mundial para la administración de activos — incluso la administración automatizada e integrada de inventarios, administración del mantenimiento y sistema de abastecimiento. También seguimos en el proceso de organizar la Base Logística de las Naciones Unidas, en Brindisi, Italia, como parte integral del programa mundial de administración de activos. Y también, ayudamos en la preparación de la Sede de Misiones de Despliegue Rápido. Estas medidas darán a las Naciones Unidas la capacidad de responder en forma rápida en emergencias de paz y de carácter humanitario; sostener el avance en el desarrollo de contratos para situaciones imprevistas con el fin de complementar las operaciones de mantenimiento de la paz; completar la aplicación de las pautas de las Naciones Unidas, recientemente publicadas, para la seguridad de la información; y, mantener el crecimiento del Sistema de Arreglo de Contingencia de las Naciones Unidas, mediante el cual las Naciones Unidas y los estados miembros intercambian información detallada para facilitar la planificación y preparación del mantenimiento de la paz.

P.: Antes de que Estados Unidos pueda dedicar recursos a una operación de mantenimiento de la paz, la administración debe seguir un procedimiento de notificación parlamentaria. Por favor describa ese proceso.

SODERBERG: De conformidad con la ley, la administración está obligada a notificarle al Congreso 15 días antes de votar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en apoyo de una misión de mantenimiento de la paz nueva o

ampliada. El propósito de este período es permitir que el Congreso formule preguntas u objeciones a las propuestas. También le ofrece a la administración la oportunidad de explicar al Congreso los detalles de la operación, los costos que se proyectan, la amenaza a la paz y la seguridad internacionales y los intereses generales de seguridad nacional de Estados Unidos. Si bien todo miembro del Congreso puede pedir información, generalmente se consulta con las comisiones con jurisdicción sobre los gastos Estados Unidos para el mantenimiento de la paz y las regiones involucradas. Estas comisiones incluyen la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara; las subcomisiones de la Cámara y el Senado de asignación de fondos de Comercio, Justicia, Estado, el poder judicial y agencias afines; la Comisión de Servicios Armados del Senado y la Comisión de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes. En la mayoría de los casos, luego de amplias consultas, la administración y el Congreso han llegado a un acuerdo sobre las cuestiones de mantenimiento de la paz.

P.: Recientemente vimos en Sierra Leona que una organización regional — la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) — organizó un contingente militar para restablecer en el poder un gobierno democráticamente electo que había sido derrocado por un golpe militar. ¿Apoya Estados Unidos ese tipo de acción por parte de mantenedores de la paz regionales?

SODERBERG: En el caso de Sierra Leona el Consejo de Seguridad — incluso Estados Unidos — respaldó la función de ECOWAS en el retorno al poder del gobierno del presidente Ahmad Tejan Kabbah. Las Naciones Unidas colaboran, cada vez más, con organizaciones regionales a fin de ampliar su capacidad para atender aspectos políticos, humanitarios y de mantenimiento de la paz en la solución de conflictos. Aunque las Naciones Unidas siguen siendo la institución más competente del mundo para planificar y dirigir operaciones de mantenimiento de la paz, las organizaciones regionales pueden desempeñar una función importante para lograr la solución

de problemas por sí mismas. La acción regional también puede contribuir a que los países desarrollen capacidades esenciales para solucionar problemas antes de que se conviertan en crisis internacionales. La Iniciativa Africana de Respuesta a las Crisis, por ejemplo, fue creada por el presidente Clinton para ayudar a las naciones africanas a lograr la capacidad necesaria para trabajar juntas, bien sea como una coalición multinacional o bajo la bandera de las Naciones Unidas, en caso de una crisis humanitaria o de una situación ordinaria de mantenimiento de la paz.

PERSPECTIVA DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA SOBRE LA POLITICA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Por James A. Shear

Subsecretario de Defensa Adjunto para Mantenimiento de la Paz y Ayuda Humanitaria

Las operaciones de paz eficaces requieren adiestramiento realista para atender los cinco elementos de las operaciones de paz modernas: terreno, clima, refugiados, organizaciones no gubernamentales y los medios información. En el fondo, sin embargo, dice Shear, los resultados exitosos requieren la aplicación de una gama de instrumentos militares y civiles de mantenimiento de la paz así como una dosis saludable de paciencia y un compromiso firme de las partes beligerantes a resolver sus diferencias y hacer el mejor uso posible de la ayuda externa. Shear es subsecretario de Defensa adjunto para mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria.

Pocos aspectos de la política de seguridad son más difíciles para el gobierno de Estados Unidos —y en particular para el Departamento de Defensa— que el mantenimiento de la paz. Sin duda, esas operaciones pueden hacer muchísimo bien para Estados Unidos. Han ayudado tangiblemente a adelantar los intereses de Estados Unidos en lugares tan diversos como Bosnia y Hercegovina, la antigua república yugoslava de Macedonia, Haití, Guatemala y Georgia. Las regiones como América Central y el sur de Africa, conocidas durante mucho tiempo por su pasado de violencia e inestabilidad crónica, están mucho más tranquilas en la actualidad, en parte debido a los efectos mitigantes del conflicto ejercidos por las operaciones de mantenimiento de la paz.

Esa es la buena noticia. La mala noticia es que las operaciones de paz no están exentas de peligro o de consecuencias indeseadas. De la misma manera en que pueden hacer cosas buenas para nosotros, debemos ser cuidadosos con otras cosas que nos podrían hacer. Si no se las concibe y ejecuta de manera apropiada, esas operaciones pueden resultar en un declive resbaloso hacia compromisos de largo plazo en áreas inestables. Aún más, hay ocasiones en que pueden debilitar la determinación de las

partes a asumir la responsabilidad de sus problemas; y pueden exponer a nuestras fuerzas a riesgos indeseados, drenar fuertemente los recursos, y tener un impacto perjudicial en la preparación para el combate. Ninguno de estos problemas son suficientes para detener la acción, pero sugieren la necesidad de actuar de manera cautelosa y selectiva.

A partir de 1994, con su Orden Presidencial Directiva 25, la administración Clinton ha procurado simplificar y mejorar la actuación del mantenimiento de la paz multinacional. Aparte de Bosnia, en años recientes la tendencia general ha sido alejarse de las operaciones en gran escala con componentes múltiples en favor de acciones más pequeñas y más concentradas, algunas de ellas dirigidas por las Naciones Unidas, otras organizadas regionalmente o en coaliciones creadas específicamente con ese fin. Este cambio hincapié refleja las preferencias de política de Estados Unidos así como innovaciones sustanciales en la manera en que se organizan y ejecutan las operaciones de paz.

En términos amplios de política, el mantenimiento de la paz debería ser considerado como un medio, no una finalidad. No es una estrategia, sino un instrumento que debe ser

guiado por intereses estratégicos estadounidenses más grandes. Aun cuando puede ser valioso para prevenir, contener y resolver conflictos regionales, lo difícil es determinar cuándo una situación es propicia para el uso de instrumentos de mantenimiento de la paz. El mantenimiento de la paz tiene su mayor utilidad cuando el conflicto se encuentra en un estancamiento, las partes están exhaustas, y la continuación de la lucha simplemente promete más penurias. Si, por otro lado, las partes ven la guerra como una instancia preferible a cualquier resultado negociado posible, o si la dinámica del conflicto sugiere un resultado militar más que diplomático, es difícil imaginar que el mantenimiento de la paz tendrá mucho valor duradero.

En cuanto a la participación de Estados Unidos en operaciones internacionales de paz, nuestra posición es de participación selectiva. Examinamos cada operación por sus méritos, evaluando si nuestra participación ayudaría a mejorar las perspectivas de una misión propuesta, y también si los recursos requeridos para sostener nuestra participación serían conmensurados con los intereses que tenemos en juego en una situación dada. Pero la participación operativa — por selectiva que ha de ser — es sólo una parte del cuadro. Creemos también que el adiestramiento en el mantenimiento de la paz puede ser un punto focal útil para la cooperación regional. Estamos listos para ayudar en tales esfuerzos, reconociendo que los términos y condiciones de la cooperación regional deben ser elaborados por las mismas partes, y no dictados desde afuera.

Si bien el Departamento de Defensa presenta una gran cantidad de consideraciones en las discusiones sobre la política de mantenimiento de la paz, cuatro temas que merecen particular atención:

Adiestramiento

El adiestramiento es un prerrequisito esencial para la eficacia de las operaciones. Nuestro lema es “adiestrarse para la guerra; adaptarse para la paz”. Este aforismo significa que debemos asegurar que nuestras fuerzas armadas permanezcan preparadas para librar y ganar las guerras de nuestra nación, pero que tengan la capacidad de conducir operaciones de paz

cuando se les ordene que lo hagan. Hemos aprendido que los ingredientes claves de una operación de paz exitosa son los soldados bien entrenados y disciplinados bajo el comando de jefes diestros y competentes que actúan con un mandato claramente definido.

Nuestros soldados e infantes de marina poseen destrezas de combate que se transfieren fácilmente a las necesidades de una operación de paz, si se les da el tiempo necesario para adaptarse a la naturaleza de la operación, sus reglas de combate y términos de referencia. La experiencia ha mostrado que podemos prepararnos eficazmente para las operaciones de paz debido al tiempo requerido para elaborar un mandato político e identificar la contribución de las fuerzas. Durante este período de preparación, los comandantes visionarios como el general de división del ejército William Nash, quien dirigió al personal de IFOR (Fuerza de Aplicación), elaboraron normas de adiestramiento eficaz en operaciones de paz para sus unidades de combate y realizaron un adiestramiento intenso y realista que incluyó los cinco elementos de las operaciones de paz modernas: terreno, clima, refugiados, ONG (organizaciones no gubernamentales) y los medios de información. Mediante escenarios de adiestramiento, el general Nash creó una fuerza especial capaz de sostener una paz sumamente frágil.

Algunos proponentes apoyan la designación de fuerzas especializadas. Nosotros no estamos a favor de este método porque limita nuestra capacidad de responder a las muchas contingencias diferentes que nuestra estrategia de defensa requiere de nuestras fuerzas armadas. Aunque otras naciones adoptan esta práctica, esto es un lujo que nosotros no podemos permitirnos, dado el alcance mundial de nuestros compromisos. Cada vez que ponemos un soldado estadounidense en el terreno, Estados Unidos está formulando una declaración política. Debemos estar preparados a que nos desafíen porque quienes se oponen al proceso de paz reconocerán que la expulsión del ejército de Estados Unidos resultará en su éxito. Las tropas estadounidenses adiestradas solamente como mantenedoras de la paz no podrían encargarse efectivamente de esa situación.

En el plano internacional, la administración ha encabezado el esfuerzo para elaborar normas

comunes de adiestramiento en el mantenimiento de la paz así como una iniciativa dirigida a mejorar la capacidad de adiestramiento de países selectos. Esta iniciativa se conoce como Mejora de la Capacidad Internacional de Mantenimiento de la Paz (EIPC). Se concentra en el desarrollo de políticas nacionales de mantenimiento de la paz y programas de adiestramiento y educación militar en naciones selectas que tienen el potencial de ser mantenedoras de la paz capaces. El Congreso recientemente asignó 7 millones de dólares en financiamiento para apoyar los objetivos del programa EIPC. La administración propuso en abril de 1998 que nueve países reciban financiamiento de conformidad con la iniciativa EIPC durante el año fiscal 1998.

La tarea central de la iniciativa EIPC es ayudar a adelantar la eficacia de estos países para mantener la paz hasta un punto en que demuestren la capacidad de desarrollar y mantener unilateralmente una capacidad creíble en esa tarea. El programa también procura promover normas comunes y aceptadas internacionalmente de doctrina de mantenimiento de la paz para el adiestramiento y educación de oficiales, y para el desarrollo de sistemas de información y procedimientos para mejorar la interoperabilidad de las fuerzas en el terreno.

El Departamento de Defensa organizó el año pasado una reunión de los comandantes de varios centros de adiestramiento en mantenimiento de la paz y los representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas a fin de elaborar normas para la selección y adiestramiento de observadores militares. Esta es la primera vez que se logra semejante consenso internacional amplio para establecer responsabilidades nacionales de adiestramiento de observadores militares. Esperamos que las normas sean publicadas por las Naciones Unidas en abril de 1998. Como resultado de la conferencia, otras naciones se están ofreciendo para ayudar en el establecimiento de normas de mantenimiento de la paz para contingentes de efectivos que participan en misiones tradicionales conforme al capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Esperamos con anticipación nuestra participación en esta campaña durante la cuarta reunión anual de la Asociación

Internacional de Centros de Adiestramiento en Mantenimiento de la Paz (IAPTC) en mayo de 1998.

Protección de la fuerzas

La protección de las fuerzas de mantenimiento de la paz sigue siendo una de nuestras preocupaciones principales. Las áreas de misión en las que operan las fuerzas de mantenimiento de la paz podrían ser inestables y por momentos caóticas. Más aún, varios dirigentes podrían no tener control adecuado de sus facciones, mientras elementos criminales fuera del control de las facciones en el área de operaciones podrían querer aprovecharse de la situación. El Departamento de Defensa reconoce estos riesgos, y a ello se debe que nuestra decisión de participar siempre se examine en los niveles más altos del gobierno de Estados Unidos. El problema consiste en que las Naciones Unidas tradicionalmente no ha armado a su personal, particularmente los observadores militares, para acentuar su imparcialidad y por lo tanto protegerlos de la violencia política. Pero, mientras este método ayuda en el frente político, también convierte a estos observadores en blancos tentadores de criminales y ladrones. En la República de Georgia y en otras partes, los observadores militares de la ONU han sido tomados en rehenes y sufrido por otras acciones criminales.

¿Qué podemos hacer? Hay una cantidad de medidas que podemos tomar para mejorar la protección quienes mantienen la paz. Primero, debemos seguir adiestrando a nuestro personal para tratar con posibles amenazas, haciéndoles conocer la situación en el terreno durante su adiestramiento previo al despliegue. Segundo, podemos apoyar a nuestro personal militar con información táctica, equipo de protección y otros medios de apoyo durante el período de duración de su misión, y efectuar evaluaciones periódicas de la protección de la fuerza. Tercero, podemos insistir antes del despliegue del personal para una operación de paz, que la organización auspiciadora —ya sean las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) u otra entidad— emprenda medidas adecuadas de protección de la fuerza conmensuradas con los riesgos y necesidades de la operación. Finalmente, podemos demandar que las partes participantes en el acuerdo de paz

mantengan el control de su personal y prometan que ejecutarán acciones visibles contra los perpetradores de cualquier violación.

Seguridad pública

Por extraño que parezca, el orden público es con frecuencia la primera baja de la paz. Durante un conflicto, las facciones armadas tienen una manera de mantener una apariencia de orden y disciplina en las áreas bajo su control. Si bien quizás no sea un orden justo, pero los delitos civiles con frecuencia se suprimen. Después que termina el conflicto y las facciones armadas comienzan la desmovilización, los soldados súbitamente desempleados quedan en la calle. Con frecuencia esta gente está desempleada y tiene acceso a armas pequeñas. En su desesperación, son aptos para recurrir al crimen a fin de ganarse la vida. Para complicar el problema, las fuerzas policiales locales, y el personal de los tribunales y de las cárceles, podrían haber sido diezmados durante el conflicto. De manera que serán incapaces de controlar la delincuencia por sí solas.

Claramente, ayudar a restaurar el sistema de justicia criminal local es una tarea necesaria de muchas operaciones de mantenimiento de la paz. La comunidad internacional, en los últimos dos años, ha comenzado a comprender más plenamente esta dimensión de una operación. El gobierno de Estados Unidos se propone trabajar con otros países y organizaciones internacionales y regionales que piensen de manera semejante para mejorar los instrumentos del mundo para esta tarea. En operaciones recientes ha habido innovaciones que podrían ser útiles en una aplicación más amplia. En Haití, los observadores de la policía civil internacional (CIVPOL) permanecieron en el lugar después de la partida de la fuerza militar de mantenimiento de la paz de la ONU. Su protección fue apoyada por una unidad especial de seguridad civil llevada por las Naciones Unidas desde Argentina. Esta fue la primera vez que CIVPOL de la ONU permanece después que termina la misión del contingente militar de mantenimiento de la paz. En la operación de paz dirigida por la OTAN en Bosnia,

hay planes para desplegar una fuerza policial de unidades civiles paramilitares a fin de ayudar a brindar seguridad pública.

Una salida airosa

En Bosnia hemos aprendido que lo que cuenta son las condiciones y no la fecha de la salida. Los plazos tienen cierta utilidad para ayudar a la comunidad internacional a presionar a los actores locales con el fin de lograr de manera oportuna condiciones de salida; y está claro que las fuerzas militares no se pueden mantener desplegadas indefinidamente en un teatro de operaciones. Aún así, es razonable pensar que el éxito debería medirse por una condición simple: ¿Se mantiene una paz o estabilidad durables por un período razonable después de la partida de las fuerzas internacionales? La dificultad reside en que el logro de la estabilidad durable requiere que el tejido social de una sociedad sea reconstruido antes de la partida de los pacificadores. La verdadera recuperación requiere un método de desarrollo. Esta es una tarea extremadamente difícil, y las fuerzas militares no son el instrumento adecuado para hacerla. La sociedad internacional necesita tener a su disposición instrumentos civiles de ayuda y desarrollo que puedan ayudar a resucitar una sociedad tras un conflicto. Las tareas que hay que cumplir son diversas e intimidantes. Van desde ayudar a los niños a recobrar del trauma psicológico y social hasta reconstruir la confianza y el discurso público y restablecer las instituciones gubernamentales para desempeñar los servicios básicos del gobierno, como la justicia penal (como ya se ha mencionado), los reglamentos económicos, la recolección de basura y los servicios médicos.

En último análisis, no hay fórmulas mágicas para obtener resultados exitosos con las operaciones de mantenimiento de la paz. Se requiere paciencia y una gama de instrumentos —tanto civiles como militares— para maniobrar a las partes hostiles hacia la paz; y al final, las partes son las que tienen que desear resolver sus diferencias y usar la ayuda externa lo mejor posible. Si no tienen esa intención, la prescripción de política es clara — no enviar a los pacificadores.

EL PAPEL DE LA OTAN EN BOSNIA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

*Por el embajador Alexander Vershbow
Representante permanente de Estados Unidos en el Consejo del Atlántico Norte*

Para la alianza de la OTAN, el significado de la Fuerza de Aplicación de la Paz (IFOR) y la Fuerza de Estabilización (SFOR) “va más allá de Bosnia y los Balcanes”, afirma el Embajador Alexander Vershbow, representante permanente de Estados Unidos en el Consejo del Atlántico Norte. “Al llevar la paz a la región, hemos fortalecido también la Alianza y contribuido a configurar su papel en el futuro”. Vershbow cree que “al prolongar un poco nuestra estancia, podemos estar seguros de que cuando retiremos nuestras tropas de Bosnia, lo podemos hacer confiados en que no tendrán que regresar”.

Gracias a la OTAN, los cañones han guardado silencio en Bosnia durante cerca de dos años y medio, y las operaciones de la Alianza en Bosnia se aceptan como lo más natural del mundo. Una operación dirigida por la OTAN en Bosnia es ahora parte del paisaje local. Pero no debemos olvidar qué camino más áspero hemos tenido que recorrer para llegar hasta este punto. El trayecto tiene mucho que ver con la vitalidad actual de la OTAN y su desarrollo futuro en vísperas del quincuagésimo aniversario del Tratado de Washington y de un nuevo siglo.

Hoy, Bosnia es un éxito para la OTAN y justifica todo el esfuerzo de los últimos siete años para transformar la Alianza. Pero tenemos que aprender también de los muchos errores cometidos que estuvieron a punto de hacer de Bosnia el fracaso de la OTAN. Tenemos que reflexionar sobre estas importantes lecciones del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que ahora estamos empezando a revisar.

En este artículo explicaremos las tareas de la OTAN para el siglo XXI y el criterio que respalda nuestro plan de defensa que guiará a las fuerzas aliadas necesarias para llevar a cabo esas tareas. Si no sabemos extraer estas lecciones y aplicarlas a la forma en que vemos el futuro de la OTAN, habremos errado el tiro.

Oportunidades perdidas

Al principio, los jefes de la OTAN insistían en que Bosnia no constituía una prueba para la “nueva” OTAN. Sin embargo, Bosnia era, precisamente, para los políticos y para el público en general, una importante prueba, y una prueba donde la Alianza estaba fracasando. La experiencia de la OTAN en Bosnia fue, hasta agosto de 1995, una serie de frustraciones y oportunidades perdidas. El tono enérgico de los comunicados en la OTAN sobre la firme resolución de los aliados de hacer frente a la agresión y hacer respetar las resoluciones del Consejo de Seguridad ocultaba graves fricciones en las relaciones transatlánticas que, en algunos momentos, llegaron al borde de la ruptura.

Adaptación de la OTAN: La práctica a la zaga de la teoría

Otra forma de considerar el inicio de la intervención de la OTAN en Bosnia es como tema de lección sobre la brecha entre teoría y práctica. A partir de 1990, con la disolución del Pacto de Varsovia y el colapso de la Unión Soviética, la OTAN, impulsada por iniciativas concebidas por Estados Unidos, realizó un ambicioso esfuerzo para transformarse y adoptar una nueva forma que le permitiera abordar las dificultades que surgieron al terminar la Guerra Fría. Esto incluía

una nueva estrategia que añadía el diálogo, la cooperación, la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz a la tarea básica de la defensa colectiva. Con el establecimiento del CCAN (Consejo de Cooperación del Atlántico Norte), la OTAN también empezó a integrar a las nuevas democracias de Europa en la “comunidad de estabilidad” de la Alianza. En pocas palabras, la OTAN actuó rápidamente —en teoría— para prepararse a hacer frente a los conflictos locales en Europa y sentar las bases de la acción conjunta entre la OTAN y los estados ajenos a ella. Pero cuando estalló la guerra en Eslovenia, luego en Croacia y posteriormente en Bosnia, los estados miembros de la OTAN decidieron que la Alianza no interviniera, ni política ni militarmente.

Había varios motivos para ello: Yugoslavia estaba considerada “fuera del ámbito” y fuera de las funciones básicas tradicionales de la OTAN. En ambos lados del Atlántico se veía a Yugoslavia como un problema europeo que debía ser resuelto por instituciones europeas. De hecho, los estados de ambos lados del Atlántico no se percataron del peligro de guerra en gran escala de la situación en los Balcanes ni de la amenaza que planteaba a la estabilidad de la región y de toda Europa.

La inercia de la OTAN reflejaba la ambivalencia de muchos miembros de la Alianza en cuanto al uso de la fuerza militar de la OTAN en una función fuera de su ámbito, no prevista en el Artículo V (véase la nota 1). De aquí la decisión, por acción y omisión, de dar a la Comunidad Europea (CE) la función principal en el control de la crisis junto con las Naciones Unidas. Ambas instituciones emprendieron misiones imposibles: La diplomacia de la CE sin fuerza que la respaldase, y las operaciones de asistencia humanitaria/ mantenimiento de la paz tradicionales de las Naciones Unidas en medio de un conflicto desenfrenado.

Las contribuciones de la OTAN —reconocimiento aéreo de la zona de prohibición de vuelos y la aplicación de las sanciones en el Adriático— ayudaron a contener el conflicto, pero hicieron poco para llegar a una solución. Pese a su eficacia militar y su importancia política como primeras misiones militares reales de la OTAN, no consiguieron disipar la impresión de que la nueva OTAN estaba fracasando en su primera prueba real.

Además, existía una profunda divergencia entre los puntos de vista norteamericanos y europeos en cuanto a la índole del conflicto mismo y el procedimiento adecuado para acabar con el mismo. A juicio de Estados Unidos, el conflicto no se resolvería hasta que no se ejerciese auténtica presión militar sobre los serbios bosnios para convencerlos de que pusieran fin a la agresión. Esta fue la base de la fatídica iniciativa de mayo de 1993 del entonces secretario de Estado Warren Christopher de “levantar el embargo y atacar”: no para conducir a los bosnios musulmanes a la victoria militar, sino para inducir a los serbios bosnios a aceptar el plan Vance-Owen, propuesto por el ex secretario de Estado Cyrus Vance y el ex secretario de Asuntos Exteriores británico David Owen. El plan de paz preveía la división de Bosnia Hercegovina en diez cantones étnicamente diferentes para impedir la división del país en tres estados étnicos diferentes.

Los tres años siguientes fueron testigos de los repetidos esfuerzos de Estados Unidos para utilizar la potencia aérea de la OTAN como medio de frustrar los ataques serbios dirigidos a estrangular a Sarajevo y otras “zonas francas” y como palanca en la búsqueda de una solución política. Estas medidas se vieron frustradas por la comprensible preocupación de nuestros aliados europeos por la seguridad de sus tropas en UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas) en tierra, y una obsesión por la ecuanimidad. Esto es lo que dio pie a la invención de la “clave doble”, que resultó desastrosa cuando los serbios decidieron poner a prueba la firmeza de la OTAN en 1993, 1994 y la primavera de 1995.

En vista de que la OTAN no era capaz de responder más que con “palmadas” a los ataques serbios contra las zonas francas, el Congreso de Estados Unidos insistió en levantar el embargo de armas unilateralmente, lo que agravó aun más las tensiones transatlánticas. Precisamente cuando la OTAN estaba a punto de comenzar los preparativos oficiales para su ampliación, la credibilidad de la Alianza se ponía en tela de juicio y las relaciones transatlánticas tocaban fondo. Al mismo tiempo, las actividades diplomáticas no estaban conduciendo a ninguna parte: los serbios bosnios ni siquiera recurrían al plan del Grupo de Contacto como base de las conversaciones.

¿Qué es lo que falló?

Se pueden sacar muchas lecciones de los acontecimientos de este período. La primera fue el error fundamental de descartar la intervención de la OTAN al comienzo de la crisis, cuando la amenaza de fuerza habría frenado la escalada del conflicto y permitido una solución política que habría ahorrado decenas de millares de vidas. Además de eso, estaba la misión imposible e incongruente asignada a las Naciones Unidas. Aunque el Consejo de Seguridad acusó a los serbios de agresores y autorizó “todos los medios necesarios” para hacer frente a esa agresión, las fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz nunca recibieron esos medios y, en cambio, adoptaron una postura de imparcialidad en la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas y la prestación de ayuda humanitaria. Esta incongruencia se agravó cuando Estados Unidos quiso emplear la amenaza de la potencia aérea de la OTAN, en un intento por aunar una misión coercitiva contra los serbios bosnios con una postura imparcial y reactiva de las Naciones Unidas en tierra.

La reunión de la OTAN

Hubo que esperar hasta el verano de 1995 para que la Alianza finalmente reaccionara — cuando el presidente Clinton y otros dirigentes aliados declararon que su paciencia había llegado al límite. De hecho, en junio, cuando los serbios empezaban a causar nuevos estragos, el presidente Clinton — sin prestar oído a las recomendaciones de la mayoría de sus altos funcionarios del gabinete de “ir saliendo del paso”— aprobó un ambicioso programa dirigido a poner fin a la lucha y a mediar una solución política total. Esta estrategia, formulada bajo la dirección del entonces asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake, se basaba en una combinación del uso decisivo de la potencia militar de Estados Unidos y la OTAN y una dinámica campaña diplomática dirigida por Estados Unidos.

Para julio, una nueva ola de secuestros de cascos azules por los serbios y sus descarados ataques contra Sarajevo, Srebrenica y Zepa indignaron al mundo y desacreditaron completamente a la UNPROFOR. En Francia llegó al poder un nuevo presidente, más resuelto a resistir la agresión serbia. En consecuencia,

en la Conferencia de Londres de mediados de julio nuestros aliados decidieron aprobar la propuesta de Estados Unidos de abandonar la política de clave doble y, por primera vez, amenazar a los serbios con ataques aéreos masivos si atacaban o amenazaban las zonas francas. También declararon su respaldo inequívoco al nuevo intento de negociación, cuya dirección había encomendado el presidente Clinton a Richard Holbrooke.

Cuando los serbios atacaron Sarajevo, la OTAN cumplió su amenaza, lo que no provocó el derrumbamiento de la UNPROFOR, como muchos habían presagiado, sino el alto el fuego y la aceptación por parte de Serbia del plan del Grupo de Contacto, con lo que se sentaban las bases para Dayton (los Acuerdos de Paz firmados en Dayton, Ohio, Estados Unidos). Una serie de victorias militares croatas reforzaron la eficacia de la señal que se estaba dando a los serbios de que el juego se había terminado.

Dayton: La acción de la OTAN pone fin a la guerra...

Hay quienes dirían que encerrar a los dirigentes de las facciones rivales con Holbrooke, en una habitación de Dayton, Ohio, durante dos semanas, fue un incentivo al menos tan eficaz como la campaña de bombardeos aéreos de la OTAN. Pero en realidad lo que allí hubo fue diplomacia respaldada por la fuerza, una lección fundamental del conflicto. Como dijo el presidente de la Federación Bosnia Ejup Ganic, Dayton transformó a Bosnia de un grave problema en un “gran experimento”. En Dayton, prácticamente reinventamos Bosnia, con la redacción de una nueva constitución, el establecimiento de mecanismos para aplicar las normas de derechos humanos, la organización de elecciones, la resolución de controversias sobre propiedad, el regreso de los refugiados a sus hogares y la reforma de las fuerzas de policía.

... y la IFOR garantiza la paz

El mundo dirige ahora su atención a esas complicadas tareas civiles, pero la situación era muy distinta en noviembre de 1995 cuando nos tenían en suspenso los aspectos militares de Dayton, que la OTAN se encargó de aplicar: mantener el cese de las hostilidades, separar a las fuerzas armadas de ambos bandos, transferir

territorios entre las dos entidades, trasladar las fuerzas y las armas pesadas a emplazamientos autorizados y establecer un entorno seguro para el Alto Representante Carlos Westendorp y otros a fin de que pudieran dar cumplimiento a los aspectos civiles.

La feliz ejecución de estas tareas por la IFOR, sin una sola baja en combate, puede parecer cuestión de rutina, pero exigió incontables horas de trabajo en Washington, Bruselas y la sede militar de la OTAN para ultimar la estructura que lo haría posible: los últimos toques a la misión, el mandato y la estructura de las fuerzas; las coherentes reglas de combate; la unidad del mando y control; la función de Rusia y otros contribuyentes de efectivos no miembros de la OTAN; y las relaciones con las Naciones Unidas.

El fortalecimiento de la aplicación de los aspectos civiles

Desgraciadamente, el éxito de las operaciones militares no siempre ha tenido correspondencia en el aspecto civil, en parte debido a los métodos intrínsecamente diferentes de ambos, pero también porque la eficaz organización de la puesta en práctica de los aspectos civiles exigió más tiempo y tuvo que superar más obstáculos de lo que se había previsto. La primavera pasada, cuando John Kornblum pasó las insignias del mando al embajador Robert Gelbard como representante de Estados Unidos en Bosnia, el gobierno de Estados Unidos emprendió una revisión total de la política dirigida a reactivar la puesta en práctica de los aspectos civiles. En muchas capitales aliadas se llevaron a cabo revisiones similares. Cuando los dirigentes de la comunidad internacional se reunieron el pasado mes de mayo en Sintra, Portugal, acordaron una estrategia para reactivar la puesta en práctica de los aspectos civiles de los acuerdos antes de que fuera demasiado tarde. Al igual que nuestros aliados, reconocimos que el cumplimiento de la misión militar que habíamos establecido no era suficiente. Era necesario presionar a las partes para que pusieran en práctica las disposiciones civiles de los acuerdos de Dayton mediante un esfuerzo más dinámico y mejor coordinado — con el respaldo de la Fuerza de Estabilización (SFOR).

Ahora se acepta generalmente la firme cooperación de la SFOR con el Alto Representante y los numerosos organismos civiles. El objetivo principal es privar a quienes se oponen a Dayton de sus instrumentos de autoridad y represión — las fuerzas militares y de policía, los medios de información y las fuentes de financiamiento — y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad pública mediante una policía local meticulosamente estructurada y readiestrada, y una presión cada vez mayor tendiente al arresto y entrega de los acusados de crímenes de guerra.

Apoyaremos a quienes apoyen a Dayton, y nos opondremos a quienes no lo apoyen. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha centrado su atención en facultar al pueblo bosnio mediante elecciones democráticas y medios de información más independientes, y el estímulo de la reactivación de la economía.

Un pronóstico optimista

Hay aún pesimistas que no creen posible la plena aplicación de los acuerdos de Dayton. Pero yo y otras personas comprometidas a este proceso de paz decimos que están equivocados, y lo decimos basados en motivos morales e históricos y en los acontecimientos que se están desarrollando en el terreno. El establecimiento de la paz y la democracia autosostenidas en Bosnia se está logrando y se está acelerando. Digo esto después de regresar, a mediados de marzo, de mi primera visita a Bosnia en más de un año. El firme apoyo prestado por la SFOR a la aplicación de los aspectos civiles desde la reunión de Sintra ha demostrado una vez más la eficacia de la fuerza al servicio de la diplomacia. Las líneas de una sociedad estable y pacífica han comenzado a tomar forma.

El cese del fuego se ha mantenido durante dos años y medio. Los ejércitos se han separado y se ha desmovilizado a cerca de 400.000 efectivos. Las fuerzas se han retirado a las líneas convenidas y las armas y las unidades permanecen acuarteladas. Más de 6.600 armas pesadas se han destruido en la región, 4.300 de ellas en Bosnia. La SFOR ha eliminado al ejército como actor político e incluso ha sometido a supervisión a la policía especial.

Se está llevando a cabo la reforma de la policía y está mejorando la seguridad. Esta reforma de la policía se espera que dé lugar al regreso de un mayor número de personas desplazadas y refugiados pertenecientes a minorías étnicas. En 1997, 110.000 refugiados y 60.000 personas desplazadas regresaron a sus hogares, con lo que el número de retornos ascendió a 400.000.

la libertad de circulación se ha restaurado en gran parte de la federación y en partes de la República Srpska. Se ha puesto fin a la conexión iraní con las operaciones militares y de inteligencia bosnias.

Las elecciones, que se están celebrando felizmente, están introduciendo paso a paso el pluralismo político en Bosnia. El apoyo de la SFOR fue vital para su celebración y la aplicación de sus resultados. La investidura de un nuevo gobierno de tendencias moderadas en la República Srpska constituyó un éxito espectacular e indica que el pueblo de esa república ya se ha cansado de las políticas extremistas del régimen de Pale.

Presionamos a Croacia para que retirara a los dirigentes bosniocroatas de Mostar y persuadimos a los líderes bosnios musulmanes de que arrestaran a los extremistas musulmanes responsables de la comisión de ataques violentos en la Federación. Un total de 25 acusados de crímenes de guerra han pasado a disposición de la justicia; más de la mitad de ellos, en los últimos ocho meses. La actitud más enérgica adoptada por la SFOR respecto al arresto de criminales de guerra ha contribuido a la intensificación de una norma de entregas voluntarias — tendencia que alentaremos al mismo tiempo que mantenemos la postura firme de la SFOR.

Los medios de información controlados por el Estado se están reestructurando y los independientes se están reforzando. Las emisoras de radio y televisión de la República Srpska acaban de reanudar sus emisiones sobre la base de un acceso abierto. El pasado mes de diciembre, los principales actores internacionales, con el consentimiento de las partes, autorizaron al alto representante Westendorp a adoptar decisiones provisionales con fuerza de ley en torno a cuestiones en las que las partes no consigan llegar a un acuerdo.

Eso elimina la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda bloquear el progreso. Esa decisión contribuyó a grandes progresos en torno a los componentes simbólicamente importantes de un estado único funcional: una sola bandera, una sola moneda, una sola ley de ciudadanía y una sola matrícula para los vehículos. Las autoridades locales ya no pueden acosar a los visitantes de otras zonas por el solo motivo del lugar del que provienen.

Las cuestiones de máxima urgencia para 1998

Para que la paz se arraigue firmemente y continúe el regreso de los refugiados, deben mejorar las perspectivas materiales del pueblo de Bosnia. Ya se han hecho grandes adelantos en este aspecto, sobre todo en la Federación, donde el año pasado se registró el crecimiento económico más rápido del mundo (aunque es preciso reconocer que el punto de partida era bajo). Mantener a las autoridades bosnias concentradas en esta tarea y ayudar al nuevo gobierno de la República Srpska a recuperarse será una importante tarea para 1998.

Un acontecimiento fundamental de 1998 lo constituirán las elecciones nacionales de septiembre —primeras elecciones auténticas de la posguerra que brindarán al pueblo de Bosnia la oportunidad de decidir su futuro mediante el reemplazo de la antigua jerarquía. Un elemento fundamental de nuestra estrategia será despojar de sus últimos vestigios de poder a la camarilla de Karadzic y a otros que se oponen a Dayton.

Pero la tarea más ardua que nos hemos impuesto puede ser el regreso de los refugiados pertenecientes a grupos minoritarios, en un intento por dar marcha atrás a los resultados de la limpieza étnica de la guerra y neutralizar las divisiones étnicas provocadas por el conflicto. Aquí también vemos indicios alentadores: el nuevo gobierno de la República Srpska bajo la dirección del primer ministro Dodik ha expresado su deseo de apoyar el regreso de las minorías de dos o más componentes étnicos; se ha aprobado un programa para el regreso de un número considerable de serbios y croatas a Sarajevo y, mediante un planteamiento coordinado entre varios organismos, se está tratando de establecer las condiciones económicas y de seguridad que permitirán el regreso de estos grupos. Otras

prioridades incluyen la plena aplicación de los resultados de las elecciones municipales de 1997; la ampliación de las medidas contra la corrupción, el contrabando y el crimen organizado; la restauración de la infraestructura económica y la aceleración de las reformas de economía de mercado.

El apoyo de la SFOR, clave del éxito

El éxito que cosechamos en la segunda mitad de 1997 se debió en gran parte a la estrecha cooperación entre la SFOR y los organismos civiles de aplicación. En todos los sectores que he señalado — reforma de los medios de información, reforma de la policía, elecciones y regreso de refugiados — el respaldo de la SFOR a las actividades generales de aplicación fue decisivo para el éxito. Por fin hemos dado con la fórmula adecuada para aplicar los acuerdos de Dayton: una vigorosa labor de aplicación dirigida por un enérgico alto representante, coordinada y respaldada por la presencia militar internacional. Fue contra este telón de fondo que en febrero la Alianza adoptó la decisión de apoyar la continuación del actual concepto de la SFOR cuando expire su mandato a fines de junio. El objetivo de la nueva fuerza será consolidar las ventajas obtenidas hasta la fecha y mantener al mismo tiempo el ritmo de la aplicación de las disposiciones civiles de los acuerdos. La SFOR mantendrá aproximadamente su fuerza numérica actual durante el resto de 1998, con la esperanza de que después de las elecciones de septiembre, las condiciones habrán mejorado lo suficiente para permitir una disminución gradual de la fuerza que se iniciaría a principios de 1999. Hemos decidido deliberadamente no fijar una fecha concreta para la conclusión de la misión de la fuerza. Nuestra capacidad de reducir y, en último caso, retirar tropas se medirá en función del progreso realizado en todo el espectro de las disposiciones militares y civiles de Dayton.

Una tarea importante que nos queda por hacer es ayudar a nuestros públicos y parlamentos a comprender que la situación final que perseguimos es algo que podemos definir a grandes rasgos, pero que exigirá cordura determinar cuándo se ha alcanzado. En Bosnia hemos logrado muchas cosas de las que podemos estar orgullosos. Ahora debemos concluir la tarea y hacer el último esfuerzo para el

éxito definitivo. Al prolongar un poco nuestra estancia, podemos estar seguros de que cuando retiremos nuestras tropas de Bosnia, lo podemos hacer confiados en que no tendrán que regresar.

Lecciones futuras para la OTAN

La importancia de la IFOR y de la SFOR para la Alianza va más allá de Bosnia y los Balcanes. Al llevar la paz a la región, hemos fortalecido también la Alianza y contribuido a configurar su papel en el futuro. El éxito de la OTAN en la aplicación de los acuerdos de Dayton demuestra que, en la OTAN, la práctica finalmente ha alcanzado a la teoría y, en algunos aspectos, la ha sobrepasado. Se ha demostrado a los enemigos de la nueva Europa, sobre todo a los nacionalistas radicales, que la OTAN puede privarles de los beneficios de la agresión y controlar estos conflictos. La IFOR y la SFOR han demostrado el valor de la estructura militar integrada de la OTAN como marco para proyectar y realizar todas las misiones de la OTAN, incluidas las que no están previstas en el Artículo V.

Estas fueron demostraciones en el mundo real del concepto de la Fuerza Especial Combinada Conjunta (CJTF), aunque la iniciativa de la CJTF como tal todavía está en una fase inicial. Establecieron un modelo para la participación francesa en las operaciones militares de la OTAN que confiamos servirá para sentar las bases de la integración plena en la estructura militar.

Bosnia dio validez a las iniciativas de la OTAN de prepararse para su ampliación y entablar con todos sus antiguos adversarios relaciones de cooperación militar mediante la Asociación para la Paz. La IFOR y la SFOR han brindado a los invitados, candidatos y otros socios de la OTAN la oportunidad de servir bajo el mando de la OTAN, adquirir experiencia y aumentar la interoperabilidad con las fuerzas aliadas. En el aspecto político, demuestra que los candidatos están dispuestos a compartir tanto la carga como los beneficios de la asociación con la OTAN.

El servicio de Rusia en la IFOR y la SFOR bajo el mando nacional de Estados Unidos contribuyó a dar al traste con el mito de la divergencia absoluta de intereses de Rusia y de la OTAN y sentó las bases para el Acta Fundacional de Rusia y la OTAN. La OTAN ha establecido un

modelo de consultas, contactos y cooperación regulares con las Naciones Unidas y con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que ha alterado esas relaciones institucionales de una forma positiva.

El vínculo transatlántico ha emergido del conflicto de Bosnia más fuerte que nunca, y las operaciones de la OTAN han sido una asombrosa demostración de “reparto de la carga” en un sentido real. Además, los países de ambos lados del Atlántico están resueltos a no poner en peligro ese vínculo al permitir que sus políticas en materia de seguridad dejen de estar sincronizadas una vez más.

Desde la tragedia de Bosnia, la Alianza ha refinado su mecanismo de “alerta temprana” para evitar cualquier repetición — prueba de ello son las deliberaciones que se llevaron a cabo en la Alianza sobre los medios de impedir la propagación de la crisis de Kosovo. La Alianza ha iniciado una revisión del Concepto estratégico, que se dará a conocer en la Cumbre de Washington de 1999. Estas lecciones y otras facetas de nuestra experiencia en Bosnia tendrán importantes ramificaciones cuando formulemos la teoría de la OTAN para que corresponda, y si es posible se adelante, a la práctica de la OTAN.

Después de concluir la Guerra Fría, un artículo bien conocido definió la cuestión clave de la Alianza como “fuera del ámbito o fuera de servicio”. La misión de la OTAN en Bosnia ha dado una clara respuesta a esa cuestión: la OTAN no está fuera de servicio. Pero la verdadera cuestión que se nos plantea al revisar el Concepto estratégico es: ¿Cómo pueden usar los aliados de la OTAN la estructura que han establecido y mantenido para su defensa colectiva para adelantar la defensa de sus intereses de seguridad más amplios?

Bosnia estaba “fuera del ámbito” en el sentido más literal, pero no “fuera de alcance”. Las amenazas a la seguridad de los miembros de la Alianza son explícitamente tema de consulta con arreglo al Tratado de Washington de 1949, sin límites geográficos específicos. En el contexto estratégico de hoy, los riesgos que corre la Alianza pueden proceder de una variedad de direcciones y adoptar formas muy diversas. Tenemos que estar preparados para hacer frente a todos ellos conforme a nuestros recursos.

No podremos decidir por adelantado cómo intervenir en la próxima Bosnia; así no es como funciona el mundo. La lección principal que debemos sacar de Bosnia es que necesitamos tener capacidad militar y que nuestra estructura y opciones políticas deben permanecer abiertas para que la OTAN pueda actuar donde haya una voluntad común.

Gracias a Bosnia, la vitalidad y utilidad de la OTAN son evidentes para todos. De nosotros depende sacar lecciones de Bosnia para mantener nuestro impulso y configurar nuestro futuro común con prudencia.

1. En virtud el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, “las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o Norteamérica se considerará un ataque contra todas y, por consiguiente, acuerdan que, de producirse dicho ataque armado, cada una de ellas, en el ejercicio del derecho de autodefensa individual o colectiva reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, prestará ayuda a la Parte o Partes atacadas adoptando de inmediato, individualmente, y en concierto con las otras Partes, la acción que estime necesaria, incluido el uso de la fuerza armada, para restaurar y mantener la seguridad de la zona del Atlántico Norte”.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: SU EVOLUCION Y SIGNIFICADO

*Por el embajador Robert B. Oakley
Catedrático visitante, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales
Universidad de Defensa Nacional*

“Al evaluar la historia de 50 años de mantenimiento de la paz, el resultado es mixto, pero al fin de cuentas, positivo”, dice el embajador Robert B. Oakley. Es esencial recordar que las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o de las organizaciones regionales “dependen casi completamente del apoyo de los estados miembros”, señala el ex embajador de Estados Unidos en Pakistán, Zaire y Somalia. “Por sí solas, ni las Naciones Unidas ni ninguna organización regional tiene los recursos políticos o materiales independientes para emprender con éxito operaciones de mantenimiento de la paz”. Oakley es actualmente catedrático visitante del Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales en la Universidad de Defensa Nacional en la ciudad de Washington. En diciembre de 1992 fue designado por el entonces presidente George Bush enviado especial en Somalia, y en octubre de 1993 fue nombrado nuevamente enviado especial en Somalia por el presidente Bill Clinton.

I. Introducción

Es esencial reconocer que las muchas y diferentes operaciones internacionales de mantenimiento de la paz durante el pasado medio siglo no estuvieron solas, y no se intentó que así fuese. Fueron, y son, operaciones militares multinacionales limitadas, combinadas con acciones diplomáticas y con frecuencia de otra índole —por ejemplo, actividades humanitarias y de derechos humanos, asistencia económica, o sanciones económicas— dirigidas a detener o prevenir la recurrencia del conflicto.

En casi todos los casos, las operaciones de mantenimiento de la paz van precedidas y acompañadas por una variedad de acciones de persuasión y presiones bilaterales y multilaterales. Estas pueden incluir discretas conversaciones diplomáticas por gobiernos de afuera con las partes de un conflicto —por ejemplo, las consultas estadounidenses con Israel, Egipto y Siria después de la guerra de 1973, antes del establecimiento de la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II) y de la Fuerza de Separación Militar en las Colinas de Golán (UNDOF); amenazas

informales unilaterales o multilaterales de uso de la fuerza, por ejemplo, por Estados Unidos y la antigua Unión Soviética durante la guerra del Oriente Medio de 1973; y la imposición multilateral formal o informal de embargos de armas y/o sanciones económicas, como en las acciones contra Haití por la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas en 1993 y 1994, antes de la intervención de la Fuerza Multinacional (MNF) y el establecimiento de la Misión de la ONU en Haití (UNMIH).

El propósito de estas medidas es persuadir a las partes para que logren acuerdo en detener el conflicto y comenzar una serie de medidas de largo alcance para establecer una paz sostenida, generalmente con la ayuda de la comunidad internacional. Sin estas acciones paralelas, no siempre vinculadas directamente al establecimiento de la operación pacificadora, la misión de mantenimiento de la paz podría no tener lugar o no tener muchas posibilidades de éxito; el elemento esencial de acuerdo por las partes en conflicto estaría ausente.

También es esencial tener presente que las operaciones de mantenimiento de la paz de la

ONU o de las organizaciones regionales dependen casi completamente del apoyo de los estados miembros, primero para la aprobación del mandato, luego para el suministro de personal, material y fondos necesarios para emprender la operación, y finalmente para el apoyo político sostenido durante la operación. Por sí solas, ni las Naciones Unidas ni ninguna organización regional tiene los recursos materiales o políticos independientes para emprender con éxito operaciones de mantenimiento de la paz.

II. Antecedentes y evolución

El término “mantenimiento de la paz” fue usado por primera vez por el secretario general de la ONU Dag Hammarskjöld para describir la Primera Fuerza de Emergencia de la ONU (UNEF I), compuesta por unos 5.000 observadores ligeramente armados que fueron enviados al Sinaí en 1956 para colocarse entre Egipto e Israel después que los dos países habían llegado a un acuerdo para poner fin a la guerra entre ambos. Durante los últimos 40 años, ha evolucionado hasta convertirse en un término genérico para una amplia variedad de operaciones militares limitadas, autorizadas internacionalmente, acompañadas de acciones diplomáticas con objetivos pacíficos. Aunque estas fueron inicialmente sólo operaciones de las Naciones Unidas, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU y bajo la autoridad operativa del consejo y el secretario general de la organización, el término se aplica también a operaciones emprendidas por coaliciones para un propósito determinado que son avaladas por el consejo o por organizaciones regionales como la OEA.

En la mayoría de los casos, el propósito es mantener y/o ayudar en la aplicación de los acuerdos (incluso de cesación del fuego) entre estados previamente beligerantes o — especialmente durante la década pasada— facciones participantes en un conflicto violento dentro de un solo estado. Estas son operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz. En algunos casos, cuando no hay un acuerdo pleno entre las partes beligerantes, una operación de mantenimiento de la paz tiene autoridad conforme la Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para imponer o hacer cumplir un acuerdo. Estas se llaman generalmente operaciones de

cumplimiento forzado o de mantenimiento coercitivo de la paz.

En particular, durante la década pasada, las operaciones de mantenimiento de la paz han llegado a tener importantes componentes civiles, entre ellos el apoyo a los derechos humanos, las elecciones, el desarme, la desmovilización, el desminado y la ayuda a instituciones de gobierno civil, especialmente policiales, así como operaciones humanitarias, conducidas por una variedad de organizaciones internacionales y no gubernamentales (ONG) que requerían protección. Estas son llamadas por lo general operaciones complejas de mantenimiento de la paz o multidimensionales. Se puede usar el término mantenimiento de la paz para cubrir todo ese espectro.

Entre 1948 y 1988 hubo 13 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU — limitadas principalmente al Oriente Medio y dirigidas a desalentar la reanudación del conflicto después de una cesación del fuego entre estados hostiles. Las acciones en el Oriente Medio tuvieron lugar con la aprobación de Estados Unidos y de la Unión Soviética, pues ambos querían evitar una intensificación que pudiera precipitar un enfrentamiento indeseado y posiblemente peligroso de las grandes potencias. La mayor parte de otras propuestas de acción de la ONU fueron vetadas por la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad, limitando así severamente el número de operaciones pacificadoras. No participaron fuerzas de Estados Unidos ni de ninguno de los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La mayoría de estas operaciones involucraron despliegues ordenados por el Consejo de Seguridad que fueron de varios centenares a unos 5.000 efectivos ligeramente armados y al mando de las Naciones Unidas para observar y ayudar a hacer cumplir acuerdos de cesación del fuego, asistidos por personal diplomático de la ONU. Todas las operaciones de la ONU se efectuaron conforme al Capítulo VI (voluntarias) más que el Capítulo VII (obligatorias) de la Carta de la ONU.

Las más notable de estas operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz fueron las pequeñas misiones de observación al Oriente Medio, como la Organización de Supervisión de la Tregua de la ONU (UNTSO) establecida en 1948 junto a las fronteras de Israel con sus

vecinos árabes; el Grupo de Observadores de la ONU en el Líbano (UNOGIL) en 1958, y fuerzas más numerosas de interposición en el Oriente Medio y en Chipre —UNEF I entre Egipto e Israel después de la guerra de 1956; UNEF II después de la guerra de 1973; la Fuerza de Separación Militar de la ONU (UNDOF) entre Siria e Israel después de la guerra de 1973; la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Chipre (UNFICYP) entre las áreas controladas por griegos y turcos en esa isla después de la guerra de 1963. UNEF I fue terminada debido a los preparativos militares para la guerra de 1967. Las otras misiones (o sus sucesoras) continúan existiendo, contribuyendo significativamente a impedir que se reanuden los grandes conflictos.

Entre las diferentes clases de operaciones durante el primer período de mantenimiento de la paz se contaron una pequeña misión de transición política de la ONU en Nueva Guinea Occidental en 1962, la Fuerza de Seguridad de la ONU (UNSF); y entre 1960 y 1964 un gran despliegue (que finalmente llegó a 20,000 efectivos) de personal militar y civil en el Congo — la Operación de la ONU en el Congo (ONUC). Aun cuando inicialmente establecida por el Consejo de Seguridad como una misión tradicional de mantenimiento de la paz, la ONUC evolucionó a lo que fue en realidad una misión multi funcional de aplicación de la paz, sin autorización explícita del Consejo de Seguridad. Puso fin a la guerra civil y ayudó a crear la estabilidad del gobierno (pro Estados Unidos), pero precipitó una reacción importante del bloque soviético y de sus partidarios que durante más de una década inhibieron las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Hubo también dos operaciones importantes de mantenimiento de la paz que no fueron aprobadas o no se efectuaron bajo la autoridad del Consejo de Seguridad: la intervención en la República Dominicana encabezada por Estados Unidos en 1965 para ayudar a poner fin a la guerra civil (con la aprobación y participación de la Organización de los Estados Americanos) y la Fuerza Multinacional y Misión de Observación del Sinaí en 1981, como parte del tratado de paz entre Israel y Egipto. La primera terminó cuando se celebraron elecciones en 1966. La segunda todavía existe e involucra a unos 2.000 efectivos de 11 países (aunque la mitad son de Estados Unidos) y ha reemplazado y sucedido

efectivamente a la UNEF II. La Unión Soviética les negó a ambas aprobación por el Consejo de Seguridad, pero pueden ser incluidas legítimamente como operaciones de mantenimiento de la paz, dada su participación internacional y sus misiones de detener el conflicto e impedir su reanudación.

A partir de 1987 comenzó a surgir una actitud positiva en Moscú tanto hacia el mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas como la cooperación con Washington para resolver los conflictos regionales de la Guerra Fría que se desarrollaban desde hacía más de una década en Afganistán, Angola, Camboya, El Salvador y Nicaragua. Estos eran conflictos en los que los regímenes en el poder, apoyados por Occidente o por el bloque soviético, estaban desafiados por una insurgencia apoyada por el bloque opuesto. Otros estados de la región estaban involucrados con frecuencia como bases logísticas de la insurgencia y de sus partidarios. Las negociaciones, la presión y la persuasión comenzaron fuera de las Naciones Unidas de 1987 a 1989, pero las acciones de mediación de las Naciones Unidas ayudaron con frecuencia en el logro de los acuerdos alcanzados en el período de 1989 a 1991 para poner fin a estos conflictos — así como los de Namibia y Mozambique, que fueron resueltos como resultado de la dinámica generada para terminar el conflicto de Angola. En todos los casos se desplegaron operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para facilitar y vigilar la aplicación. Con excepción de Afganistán, el Consejo de Seguridad acordó y las partes aceptaron una gama de actividades en las áreas de conflicto que fue mucho más allá de la observación del acuerdo. Debido a la naturaleza de los problemas que existían al cabo de años de convulsión interna, estas actividades incluyeron apoyo al desarme, desmovilización y remoción de minas, vigilancia de las prácticas de derechos humanos, ayuda con las elecciones, retorno y reubicación de los refugiados, y el desarrollo de fuerzas de policía locales.

A esta serie de operaciones le siguió una cohesión sin precedentes entre las grandes potencias durante y después de la Guerra del Golfo Pérsico, incluso el uso frecuente del Consejo de Seguridad para avalar sanciones económicas, operaciones militares y luego operaciones de paz dirigidas a controlar la

agresión iraquí. Estos éxitos iniciales de las operaciones de mantenimiento de la paz para poner fin a los conflictos regionales de la Guerra Fría, y el entusiasmo que siguió a la victoria de la coalición en la Guerra del Golfo, condujeron a una cumbre de los jefes de estado de las naciones miembros del Consejo de Seguridad, en enero de 1992, que hizo un llamado al uso mejor y más frecuente de las misiones de mantenimiento de la paz. Esto produjo una actitud aún más positiva de Estados Unidos y de otros miembros claves de las Naciones Unidas, y el Programa de Paz del secretario general de la ONU Boutros Boutros Ghali dispuso, en julio de 1992, una función más activa para la ONU. Las unidades de estados que no eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad comenzaron a participar en el mantenimiento de la paz; el número de operaciones, la cantidad de personal de mantenimiento de la paz y los costos de las Naciones Unidas alcanzaron niveles sin precedentes (17 operaciones separadas; 78.000 efectivos, 3.500 millones de dólares) para 1994.

Además, Estados Unidos organizó — fuera de la estructura formal de la ONU pero con la aprobación del Consejo de Seguridad — dos grandes operaciones de coaliciones de paz (Restablecimiento de la Paz en Somalia entre 1992 y 1993, y Apoyo de la Democracia en Haití entre 1994 y 1995), así como una misión militar más limitada (Proveer Alivio en Irak, de 1991 a 1993). Francia y Rusia también organizaron y realizaron operaciones de paz fuera de la estructura de las Naciones Unidas pero con su concurrencia: Francia en Ruanda en 1994 y Rusia en Georgia y Tayikistán en 1994 y 1995. Además, durante este período aumentó marcadamente la participación de las organizaciones regionales y sub regionales en el mantenimiento de la paz, porejemplo, la OEA en Haití; la OTAN en Bosnia; la Organización de Unidad Africana (OUA) en Burundi, y la Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (CEEAO) en Liberia.

Casi todas estas operaciones fueron establecidas para abordar conflictos internos, que consistieron con frecuencia en grandes crisis humanitarias y de derechos humanos que mostraron vívidamente en la televisión mundial el sufrimiento de millones de personas. En varios casos —notablemente la antigua Yugoslavia, Somalia y Haití— el acuerdo previo entre las partes para poner fin al conflicto

estuvo ausente o fue nominal o demasiado débil para sustentarse. Esto condujo a consecuencias inesperadas y graves. La misión de la ONU en la antigua Yugoslavia evolucionó de una operación mediana de protección con fines humanitarios (UNPROFOR, 1992), de conformidad con el Capítulo VI, a una gran operación militar del Capítulo VII que involucró unos 30.000 efectivos, incluyendo artillería pesada y tanques de Gran Bretaña y Francia, apoyados desde el aire por la OTAN. Entró en combate irregular en el terreno con milicias serbias, que continuaron causando muerte y sufrimiento entre los civiles bosnios, desacreditando finalmente la operación.

La Fuerza Táctica Unida (UNITAF) en Somalia comenzó en diciembre de 1992 con unos 20.000 efectivos de Estados Unidos y 10.000 de otros países, logró su objetivo humanitario de protección, terminó lo peor de la guerra civil con pocas bajas, y en mayo de 1993 dio paso a la Operación de la ONU en Somalia (UNOSOM II). Esta última fue una fuerza militar mucho más débil comandada por la ONU, con apoyo indirecto de una pequeña unidad de combate de Estados Unidos, pero con objetivos mucho más grandes, más intrusos y provocadores. La UNOSOM II y las unidades estadounidenses separadas pronto se encontraron en combate con las fuerzas del general Mohamed Farah Aideed, infligiendo y tomando fuertes bajas por ambos bandos, lo cual condujo a la retirada de las fuerzas estadounidenses en marzo de 1994 y fue seguido por el fracaso de la misión y su retirada total en marzo de 1995. En Ruanda, la fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fue retirada en el verano de 1994 al estallar el genocidio de hutus y tutsis y cuando 10 efectivos belgas fueron muertos a machetazos por los hutus después de haberse rendido. Se suministró asistencia humanitaria a los refugiados hutus y a miembros del anterior régimen hutu cuando huyeron al Zaire oriental.

En Camboya, la gran fuerza de la ONU formada en 1992 cambió de desarmar y administrar todo el país al objetivo más limitado de celebrar elecciones ante el enfrentamiento del Khmer Rojo y el fracaso de sus objetivos de desarme y desmovilización. La operación se concluyó en 1993 después de las elecciones. En Haití, la Fuerza Multinacional estadounidense inicial de más de 20.000 efectivos logró rápidamente sus objetivos casi sin bajas y fue reducida a alrededor

de 10.000; los antiguos ejército y policía fueron desarmados y desmovilizados, se celebraron elecciones y una fuerza de la ONU —la Misión de la ONU en Haití (UNMIH)— de unos 8.000 efectivos se hizo cargo sin dificultades en abril de 1995. Esta continuó la misión, establecida originalmente en julio de 1994 por el Consejo de Seguridad de la ONU tanto para la fuerza multinacional como para la UNMIH, que incluyó la creación de una policía nacional haitiana capaz para desempeñar la función primaria de mantener la seguridad, y la celebración de elecciones parlamentarias.

A partir de 1994, el percibido fracaso de UNOSOM II en Somalia y el casi fracaso de UNPROFOR en Bosnia, así como el gran aumento de los costos de mantenimiento de la paz de la ONU —con fuertes costos bilaterales adicionales para Estados Unidos y otros pocos grandes contribuyentes de fuerzas— causó una marcada disminución del entusiasmo por el mantenimiento de la paz en general y en particular por operaciones caras en gran escala en situaciones peligrosas (mantenimiento y aplicación complejas de la paz) con la posibilidad de que las fuerzas de la ONU sean atrapadas en conflictos locales. El Congreso de Estados Unidos comenzó a retener fondos para pagar las obligaciones de mantenimiento de la paz, la cantidad de nuevas operaciones de la ONU se redujo y la cantidad de efectivos asignados al mantenimiento de la paz de la ONU cayó de su alto nivel de unos 78.000 en 1993 a alrededor de 14.000 a fines de 1997, incluso casi 3.000 vigilantes de policía civil (CIVPOL). En 1998, se prevé un aumento importante de este programa CIVPOL, particularmente en Bosnia, el Sahara Occidental, Angola y la República Centro africana. Los costos para las Naciones Unidas disminuyeron de 3.500 millones de dólares a 1.200 millones de dólares durante el período. Al mismo tiempo, el secretariado de la ONU fue reorganizado sustancialmente para mejorar la capacidad de mantenimiento de la paz: varios elementos diferentes fueron consolidados bajo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se incorporaron más de 100 oficiales militares secundarios para complementar una cantidad de oficiales permanentes, se estableció un centro de operaciones que funciona las 24

horas del día, y se mejoraron procedimientos débiles de logística y compras.

El 3 de enero de 1995, las Naciones Unidas emitieron un Suplemento mucho más limitado al ambicioso Programa de Paz de 1992. El Suplemento hace un llamado a coaliciones para un propósito determinado en las que las potencias militares principales asuman el comando y control de operaciones complejas de mantenimiento y aplicación de la paz, con aprobación del Consejo de Seguridad. Este fue el método que ya se había seguido en la exitosa intervención de fuerzas multinacionales encabezadas por Estados Unidos en Somalia en diciembre de 1992 (UNITAF) y en Haití en septiembre de 1994 (MNF). Se usó el Consejo de Seguridad para legitimizar la poderosa Fuerza de Implementación (IFOR) encabezada por la OTAN para Bosnia, que reemplazó a UNPROFOR en diciembre de 1995 y fue seguida por la Fuerza de Estabilización (SFOR). IFOR llegó a tener más de 30.000 efectivos y desplegó tres Divisiones Multinacionales encabezadas por la Primera División Blindada de Estados Unidos, con fuerte apoyo aéreo. La misión de IFOR fue garantizar la seguridad y apoyar indirectamente a los diversos elementos civiles internacionales que ayudaban a las partes en conflicto para dar cumplimiento a los aspectos del Acuerdo de Paz de Dayton sobre el retorno de los refugiados, elecciones y readiestramiento de la policía.

Durante el período de 1995 a abril de 1998 se reorganizaron varias operaciones demantenimiento de la paz ya en proceso, incluso las de Angola y de la antigua Yugoslavia (que se dividió en cuatro operaciones separadas); UNMIH en Haití fue concluida con éxito en el aspecto militar, pero se extendió el elemento de la policía civil de la operación; se estableció una modesta misión observadora para vigilar el acuerdo entre el gobierno de Guatemala y los antiguos insurgentes; y una operación dirigida por Francia fuera de las Naciones Unidas, de unos 1.300 efectivos africanos y franceses en la República Centro africana, fue convertida por el Consejo de Seguridad en una misión regular de mantenimiento de la paz de la ONU —así como las operaciones fuera de su

estructura pero aprobadas por las Naciones Unidas— continuaron a pesar de las críticas políticas y graves problemas financieros, además de problemas graves con misiones específicas. Estas incluyen una amplia variedad de misiones, desde simples operaciones de observación (como en Guatemala), hasta operaciones complejas, multifuncionales, cívico-militares (como en Bosnia) dirigidas a ayudar a reconstruir instituciones claves de estados atribulados así como garantizar la seguridad y lograr objetivos humanitarios y de derechos humanos.

Las fuerzas militares de más de 110 naciones han participado en el mantenimiento de la paz, así como también las fuerzas policiales de más de 50 países. Las fuerzas militares en todo el mundo realizan ejercicios frecuentes de adiestramiento unilateral y multilateral en el mantenimiento de la paz, como la Asociación para la Paz (PFP) y la OTAN en Europa, Estados Unidos y los países centro y sudamericanos, y Estados Unidos y los países de Asia y el Pacífico. Las fuerzas africanas comienzan a hacer lo mismo, con ayuda de Francia, Estados Unidos, el Reino Unido y otros países, para mejorar su capacidad de mantenimiento de la paz. Muchos de estos ejercicios tienen componentes civiles, particularmente ayuda humanitaria, e involucran la participación de organizaciones internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Comisión Internacional de la Cruz Roja, y el Programa Mundial de Alimentos, así como ONG de Estados Unidos y Europa. Las organizaciones civiles hacen más hincapié en la cooperación con las fuerzas militares. Las escuelas militares, universidades civiles e institutos de investigación en muchos países dedican ahora considerable atención a mejorar la doctrina de mantenimiento de la paz; se concentran en mejores procedimientos de operaciones y tecnología de mantenimiento de la paz, como medios críticos para abordar los problemas que según se anticipa continuarán en los estados donde hay conflictos y en los estados vecinos como resultado de las presiones económicas, étnicas, religiosas, ambientales y de población, agravadas por la revolución de la información.

III. Evaluación de Éxitos y Deficiencias

Al evaluar la historia de 50 años de mantenimiento de la paz, el resultado es mixto, pero al fin de cuentas, positivo. La evaluación del éxito o fracaso es subjetiva y hay que tener en cuenta cuestiones tales como si los objetivos explícitos e implícitos fueron realistas; si el éxito parcial y/o demorado deja la situación en el terreno mejor que antes; y cómo evaluar operaciones que se cambian y/o se prolongan a mitad de su transcurso. En el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz previas a 1989 se puede argüir que el único fracaso real fue el de la Fuerza Interina de la ONU en el Líbano (UNIFIL), una fuerza de 2.000 personas establecida en 1978 que no ha podido detener o prevenir el combate israelí de baja intensidad con diversas milicias libanesas en el sur del Líbano y a lo largo de la frontera israelí. Incluso en este caso, es posible que el Consejo de Seguridad haya estado en lo correcto al extender repetidamente el mandato de UNIFIL a fin de prevenir una recurrencia de hostilidades en gran escala como las que tuvieron lugar antes de su despliegue inicial. UNEF I ayudó a mantener la paz entre Egipto e Israel durante 11 años, pero no tenía el propósito o no pudo resolver la disputa básica que volvió a estallar en guerra en 1967. UNEF II y la Fuerza Observadora Multinacional que la sucedió en el Sinaí, así como UNDOF en las colinas de Golán, ambas fuerzas tradicionales de interposición, hicieron contribuciones muy importantes para impedir la resurgencia del conflicto entre Israel, Egipto y Siria, y para preservar una paz de ley entre Israel y Egipto. La ONUC, la primera operación multi funcional y en gran escala de aplicación de la paz, fue más desordenada y problemática, pero indisputablemente dejó al Congo reunificado y mucho más pacífico y estable que cuando fue desplegada.

El segundo período importante de operaciones de mantenimiento de la paz para ayudar a resolver conflictos regionales de la Guerra Fría, tuvo lugar sin mucha consideración o planificación seria y sistemática, y resultó ser multi funcional. En su ejecución real, las misiones ocurrieron en sucesión en diferentes lugares entre el Capítulo VI (voluntario, por consentimiento) y el Capítulo VII (obligatorio, aplicada), a medida que los diferentes bandos en conflicto cambiaban de posiciones del acuerdo nominal al conflicto

renovado; por ejemplo, la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y el gobierno en Angola y el Khmer Rojo y el gobierno en Camboya. Se juzga en general a Angola y Camboya como fracasos, pero ese juicio es superficial. Los objetivos en ambos casos eran de muy largo alcance; incluían desarmar y desmovilizar fuerzas militares grandes y bien organizadas que habían participado en combate durante más de una década, y celebrar elecciones — un proceso totalmente desconocido, que se suponía que de alguna manera haría que las organizaciones político-militares poderosas y fuertemente establecidas y sus líderes aceptaran pacíficamente el veredicto de la mayoría, aun si acordaba lo que parecía ser una victoria total a sus enemigos.

En Angola, Savimbi y UNITA se negaron a ser desarmados, rechazaron lo que parecían ser unas elecciones en las que el perdedor no obtenía nada en 1992, y volvieron a la guerra. Se requirió una renovada presión y persuasión externas, importantes combates entre el gobierno y UNITA, y tres renovaciones y revisiones de la Misión de la ONU de Verificación en Angola (UNAVEM) para que UNITA y el gobierno finalmente llegaran a lo que parece ser un acuerdo duradero, incluso la desmovilización de UNITA, a comienzos de 1998. Por otro lado, las operaciones en Namibia, El Salvador y Nicaragua tienen mandatos y objetivos del Consejo de Seguridad que se ajustan mejor a las realidades en el terreno, incluso el grado real de consentimiento de las partes. Procedieron sin dificultades, con la desmovilización y el desarme, elecciones libres y honestas, fuerzas policiales revitalizadas y readiestradas, y observadores de los derechos humanos.

La tercera oleada de operaciones importantes de mantenimiento de la paz, concentrada en los conflictos internos, ha sido obviamente la más problemática. La de Ruanda puede describirse con seguridad como un fracaso total — una situación en la que no se hizo nada para impedir o detener el genocidio entre abril y junio de 1994, y en la que fue totalmente obvia la falta de voluntad política del Consejo de Seguridad y miembros claves de las Naciones Unidas que rechazaron la intervención de la organización. Esto siguió a la decisión de Estados Unidos en 1993 de retirar de Somalia sus fuerzas que habían estado apoyando la operación de la ONU

en ese país (UNOSOM II) y que habían sufrido (e infligido) importantes bajas en combate con una facción somalí. El resultado fue la terminación de esa operación en marzo de 1995 con poco progreso en sus objetivos, los que incluían desarme coercitivo, reconciliación política, reconstrucción administrativa y reforma policial. Por otro lado, el efecto combinado de UNITAF y UNOSOM II terminó efectivamente con la muerte en gran escala como resultado de la guerra, la hambruna y las enfermedades; redujo la guerra civil a escaramuzas menores; y estableció la base para el avance gradual hacia la reconciliación política.

UNPROFOR fracasó en lograr la confusa serie de objetivos, a menudo apartados de la realidad, contenidos en más de 60 resoluciones del Consejo de Seguridad. Era demasiado débil internamente y tuvo muy poco apoyo político-militar externo, especialmente cuando los cambiantes objetivos y conflictivas ambiciones serbias pusieron a ambos en conflicto. La decisión de Estados Unidos y la OTAN de montar una operación militar mucho más poderosa (IFOR) en apoyo de un acuerdo nominal de las partes en Dayton (Ohio) abrió un nuevo panorama. La evolución de la coordinación efectiva en el terreno entre las diversas entidades internacionales (Naciones Unidas, Fuerza Táctica de Policía Internacional, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y Oficina del Alto Comisionado), una gran cantidad de ONG, los elementos militares de IFOR/SFOR, y los tres bandos bosnios principales, Serbia y Croacia es un proceso lento, errático y constantemente cambiante. El progreso más lento que lo esperado en el lado civil ha hecho que el mandato de la fuerza militar sea extendido dos veces —no obstante el logro temprano de metas de seguridad limitadas—, la última vez a partir de junio de 1998 y con duración indefinida.

En Haití, la combinación de la MNF encabezada por Estados Unidos y las operaciones de seguimiento de la UNMIH han logrado casi todos los objetivos principales de una manera realista, aunque las rivalidades políticas internas han sido responsables principales del fracaso en revivir la economía y de debilidades en otras áreas, incluso la reforma del poder judicial. La decisión del Consejo de Seguridad de mantener la misión de la policía civil bajo la protección de gendarmes argentinos después de la conclusión de la misión

militar de mantenimiento de la paz, ha creado un precedente para el futuro, para ayudar a los estados atribulados a resolver problemas de seguridad pública.

IV. Conclusión

Como puede verse, el resultado general de las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido positivo, aunque algunas veces han fracasado y con frecuencia no han producido los resultados idealistas proyectados y esperados por los políticos y las instituciones políticas como el Consejo de Seguridad y los parlamentos de los estados miembros. Al mirar hacia adelante, es probable que la aplicación uniforme de los principios que abajo se detallan, por parte de los estados miembros claves, así como por el Consejo de Seguridad y el secretario general de la ONU, conduzca al éxito y eviten el fracaso:

— Evaluar la situación cuidadosamente para determinar objetivos generales y realistas, los recursos internacionales militares y/o civiles necesarios, el grado de dificultad y/o peligro, y el tiempo aproximado de duración;

— Identificar el grado de apoyo político así como la disponibilidad de recursos materiales, de personal y financieros requeridos de los países claves (incluso estados regionales y grandes potencias) para las actividades militares y civiles;

— Establecer un mandato internacional claro y preciso para todos los elementos militares y civiles de la operación, e identificar las fases (por ejemplo, la fase inicial de seguridad, la fase de aplicación, la fase de transición, y la fase de sostenimiento propio);

— Preparar un plan de aplicación combinado y flexible, que incluya elementos básicos civiles y militares (por ejemplo, policía/justicia civil y militar, aspectos políticos, diplomáticos, humanitarios, económicos, de información, de acción cívica, derechos humanos y elecciones) con mecanismos acordados de comando, control y coordinación, así como plazos aproximados para las acciones claves del programa;

— Medir la aplicación progresiva de las operaciones, comparándola con la evaluación inicial de las situaciones en el terreno y los objetivos, así como con los cambiantes requerimientos de apoyo externo político y material; procurar toda modificación necesaria de mandato y apoyo.

ACRI: PARTICIPACION POSITIVA DE ESTADOS UNIDOS EN AFRICA

**Por el embajador de Estados Unidos Marshall McCallie
Coordinador especial de la Iniciativa Estadounidense de Respuesta a las Crisis Africanas**

(Estados Unidos tiene la obligación legal y moral de pagar sus cuentas atrasadas con las Naciones Unidas, dice Birenbaum. El cumplimiento de nuestro compromiso con las Naciones Unidas, observa, beneficia intereses importantes de la política exterior estadounidense y permite al país compartir «la carga y la responsabilidad del liderazgo del mundo». Birenbaum fue embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas para asuntos de administración y reforma de la Organización, de 1994 a 1996. Actualmente es presidente de la Junta Directiva de la Coalición de Emergencia para el Apoyo Financiero Estadounidense a las Naciones Unidas y socio de la firma de abogados Fried, Frank, Harris, Shriver & Jacobson, en Washington.)

La meta de la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas (ACRI) “es la de mejorar la capacidad de nuestros socios africanos de responder, de una manera oportuna y efectiva, a las crisis humanitarias y a los retos al mantenimiento de la paz”, dice el embajador McCallie. “Si bien podemos brindar entrenamiento bilateral y podemos trabajar con los socios africanos en ejercicios de entrenamiento subregionales”, apunta, “reconocemos que son los africanos quienes determinarán la función última de la Organización de Unidad Africana y las organizaciones subregionales en las iniciativas de mantenimiento de la paz en el continente”. McCallie es coordinador especial de la Iniciativa Estadounidense de Respuesta a las Crisis Africanas que depende del Departamento de Estado.

La reciente visita del presidente Clinton a África ha generado significativo interés público en la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas, la que es parte positiva de la asociación de Norteamérica con África. Al mismo tiempo, es importante situar la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas en el contexto de una perspectiva más amplia de entrenamiento multinacional para el mantenimiento de la paz, que excede por mucho las capacidades de

cualquier nación o grupo de naciones.

Debemos reconocer al principio que el mantenimiento de la paz es sólo una tarea en una serie continua de esfuerzos mucho más amplia requeridos para mantener la paz y la estabilidad. Esos esfuerzos van desde la identificación, la mediación, el manejo y la resolución de los conflictos hasta el mantenimiento de la paz, la construcción de la paz, la reconciliación y la reconstrucción. Al ocuparnos de la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas, nos referimos a esa porción de la serie continua que se concentra específicamente en el mantenimiento de la paz y la creación de un ambiente seguro para la ayuda humanitaria en una crisis.

La meta de la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas es mejorar la capacidad de nuestros socios africanos de responder, de una manera oportuna y efectiva, a las crisis humanitarias y a los retos del mantenimiento de la paz. Nuestro objetivo es ayudar a estructurar batallones y compañías de despliegue rápido procedentes de países estables y democráticos capaces de operar unos con otros, que puedan colaborar para mantener la paz en un continente que con demasiada frecuencia ha sido desgarrado por la

lucha civil. Nuestra intención no es la de crear un ejército permanente en Africa. Ni es nuestra intención retirarnos de Africa. Como lo ha demostrado el presidente Clinton, Estados Unidos se propone mantenerse muy involucrado en el continente africano, trabajando con nuestros socios africanos para promover el crecimiento económico, la democracia y la estabilidad.

Nuestro esfuerzo está en relación con la meta enunciada en el informe sobre mantenimiento de la paz emitido en noviembre de 1995 por el secretario general de las Naciones Unidas. En ese informe el secretario pidió a la comunidad internacional que hiciera más hincapié en el desarrollo de la capacidad de responder rápida y efectivamente a las situaciones de emergencia en Africa — sentir que hemos oído repetir a numerosos líderes africanos.

Al mismo tiempo, reconocemos que muchos países africanos han realizado operaciones de mantenimiento de la paz durante años, no sólo en Africa sino también en otras partes del mundo, con el auspicio de las Naciones Unidas. Comprendemos también que durante varios años ha habido asociaciones muy productivas entre estados africanos y no africanos en el entrenamiento para el mantenimiento de la paz. Francia ha colaborado extensamente con sus socios del Africa Occidental y, hace apenas un mes, completó un ejercicio de mantenimiento de la paz muy exitoso en Africa Occidental con batallones de Senegal, Mali y Mauritania. Ese ejercicio involucró también contingentes más pequeños de varios otros estados del Africa Occidental, al igual que de Gran Bretaña y Estados Unidos. Francia ha aceptado también ayudar a Costa de Marfil a establecer un centro de entrenamiento para el mantenimiento de la paz. Gran Bretaña, en asociación con Zimbabwe y Ghana, apoya el desarrollo de Centros de Excelencia para incluir entrenamiento para el mantenimiento de la paz, y Dinamarca, en cooperación con el gobierno de Zimbabwe, ha colocado un oficial de mantenimiento de la paz en el Colegio de Estado Mayor de Zimbabwe.

Además, los propios africanos se ocupan de lleno de este asunto. En abril de 1997, el gobierno de Zimbabwe, ayudado por Gran Bretaña, fue anfitrión, en sus escabrosas serranías orientales, de un impresionante ejercicio de mantenimiento de la paz con tropas de diez estados del sur de

Africa. El ejercicio “Hungwe Azul”, dirigido por Zimbabwe, ofreció un modelo para futuros ejercicios de mantenimiento de la paz. Sin duda, Sudáfrica, según vaya trabajando con sus socios del sur de Africa, se basará en el éxito que ha obtenido para desarrollar un ejercicio subregional en 1998. Otras regiones del Africa han sido testigos del éxito de los mantenedores de la paz del ECOMOG (Grupo de Observación de la Comunidad Económica) en Liberia y Sierra Leona, y del despliegue efectivo en la República Centro africana de unidades de mantenimiento de la paz del Africa Occidental y Central durante este último año.

Es dentro de este contexto más amplio que debemos contemplar la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas. La iniciativa se propuso por primera vez en septiembre de 1996 en respuesta a un temor muy real de que podríamos ver una erupción de violencia étnica en la región de los Grandes Lagos, comparable con la gran tragedia que presenciamos en Ruanda en 1994. Con nuestros socios en Africa y Europa, el gobierno de Estados Unidos exploró la idea de crear una Fuerza de Respuesta a las Crisis Africanas que pudiera intervenir para salvar vidas en crisis humanitarias drásticas. Equipos diplomáticos de Estados Unidos visitaron numerosas capitales africanas y europeas y consultaron en forma extensa con funcionarios de las Naciones Unidas y la Organización de Unidad Africana (OUA). El consejo recibido fue interesante y de ayuda. “No creen una fuerza”, nos dijeron. “Creen una capacidad de operar entre sí”. La idea que era, a todas luces, la base de este consejo, consistía en que tal capacidad podían desplegarla organizaciones internacionales ya existentes, tales como las Naciones Unidas, la OUA o las organizaciones subregionales en Africa. Del mismo modo, podían desplegarse unidades como parte de un arreglo de fuerzas multinacional. Tales operaciones deberían, en cualquier caso, llevarse a cabo con la aprobación y apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De modo muy apropiado, nuestros socios africanos y no africanos nos aconsejaron también que deberíamos establecer vínculos fuertes con la OUA y las Naciones Unidas en cualquier iniciativa de entrenamiento. De manera interesante, nuestros socios europeos y africanos sugirieron que estrecháramos las diferencias entre las iniciativas de Francia, Gran Bretaña y Estados

Unidos, de modo que no se percibiera una competencia en el campo de juego del mantenimiento de la paz. Fue como resultado de este consejo y de una buena dosis de labor diplomática que en mayo de 1997 llegamos a un acuerdo entre Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos para apoyar un esfuerzo coordinado de entrenamiento para el mantenimiento de la paz en África, basado en la mejora de la capacidad a largo plazo, la legitimidad, la apertura y la transparencia.

Algunos de nuestros socios sugirieron que deberíamos examinar cuidadosamente la cuestión de si entrenar y equipar con vistas a las operaciones de mantenimiento de la paz del Capítulo VI (de la Carta de las Naciones Unidas) o, en cambio, concentrarnos en el reto más amplio de las operaciones de puesta en vigor de la paz previstas en el Capítulo VII. Este es un tema particularmente difícil porque en África muchos conflictos parecerían requerir fuerzas de intervención robustas. Sin embargo, a medida que el equipo de la ACRI discutió el reto de crear capacidad de mantenimiento de la paz que se le planteaba a la comunidad internacional, acordamos, con el consejo de los expertos militares de las Naciones Unidas, concentrarnos especialmente en el mantenimiento de la paz según el Capítulo VI y hacer hincapié en el entrenamiento, no en el equipo. Para crear un programa de entrenamiento que fuera útil a las unidades africanas para servir en todas partes del mundo, nos basamos ampliamente en la doctrina y procedimientos de las Naciones Unidas, la OTAN, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y los países nórdicos. Esta doctrina internacional es flexible y puede incorporar otros agregados útiles. Por ejemplo, los países africanos con experiencia considerable en el mantenimiento de la paz contribuirán, indudablemente, a este programa de desarrollo.

Además del entrenamiento común, comprendimos que sería importante proveer equipo de comunicaciones estándar. Nuevamente, buscamos asesoría y consejo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Como resultado, hemos desarrollado un paquete de comunicaciones que incluye radios Motorola de fabricación normalizada, con capacidad de ajuste de frecuencia que les permitirá a los batallones internacionales comunicarse unos con otros y, en

sentido ascendente en la cadena de mando, con sus respectivos cuarteles generales y con las Naciones Unidas, si tal es la autoridad que los convoca.

Al enfocar la tarea de desarrollar capacidad de mantenimiento de la paz que pueda operar entre sí, estamos siguiendo dos vías: entrenamiento y consulta. En el primer caso, trabajamos sobre una base bilateral con varios socios africanos para mejorar su capacidad de mantener la paz. Especialmente, las Fuerzas Especiales estadounidenses entrenan batallones africanos para situarlos en una norma común basada en la doctrina y procedimientos citados más arriba. Nuestro entrenamiento inicial, que incluye a 70 entrenadores durante alrededor de 70 días, hace hincapié en el desarrollo de las destrezas básicas del soldado, el trabajo con refugiados, la operación efectiva con organizaciones humanitarias y la observancia de los derechos humanos. No hace falta decir que se hace fuerte hincapié en las destrezas específicas del mantenimiento de la paz y la protección humanitaria de los refugiados. Nos ha complacido particularmente que varias organizaciones humanitarias hayan participado en nuestros ejercicios de entrenamiento.

Luego del entrenamiento inicial, regresan a la nación anfitriona, cada seis meses o cosa así, pequeños equipos (de 20 a 30 entrenadores) para ofrecer entrenamiento de apoyo y ejercicios de puesto de comando que hacen hincapié en la logística, el liderazgo de batallones y brigadas, las destrezas necesarias para entrenar a los entrenadores y el desarrollo de operaciones civiles/militares en emergencias humanitarias.

Hemos completado el entrenamiento inicial con batallones en Senegal, Uganda, Malawi y Mali, y actualmente se entrena un batallón de Ghana, en cooperación con entrenadores de ese país y de Bélgica. Y, más adelante este año, tenemos programado empezar entrenamiento en Etiopía, la que ha comprometido dos batallones y un cuartel general de brigada para esta iniciativa de entrenamiento. Aguardamos con interés extender esa relación cooperativa a muchos otros países africanos. En el interés de la soberanía de todas las naciones, seguimos creyendo que las relaciones de entrenamiento deberían ser voluntarias y llevarse a cabo sobre una base de socios recíprocamente voluntarios.

A veces se nos pregunta por qué hemos iniciado el entrenamiento bilateral antes que la OUA o la comunidad internacional hayan establecido un enfoque unificado. La respuesta a esta pregunta es doble. Primero, las crisis siguen ocurriendo, y nosotros y nuestros socios en el entrenamiento hemos considerado prudente comenzar a prepararnos ahora para tales crisis. Segundo, nada de este entrenamiento excluye un enfoque africano más amplio, ya sea a nivel regional o subregional. El entrenamiento se diseña de acuerdo con normas internacionales, y el equipo de comunicaciones ha sido escogido específicamente para que pueda operar entre sí en cualquier parte del mundo. Creemos que es prudente comenzar a fortalecer la capacidad de mantenimiento de la paz y permitir que la cooperación y la coordinación crezcan orgánicamente entre las naciones.

En consecuencia, hemos ido explorando activamente con otros países los medios de generar mayor confianza y cooperación en los esfuerzos de entrenamiento para el mantenimiento de la paz. Reconocemos que Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos — incluso juntos — no tienen los recursos suficientes para cubrir las necesidades de todos nuestros socios africanos. Además, creemos que para una amplia gama de estados africanos y no africanos es importante involucrarse en este proceso multinacional de mejoramiento del mantenimiento de la paz. Por esta razón, nos sentimos muy complacidos cuando el subsecretario general de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Bernard Miyet, invitó a los estados miembros interesados a reunirse informalmente en Nueva York el 5 de diciembre de 1997 para discutir cómo coordinar mejor nuestros esfuerzos mutuos. Asistieron unas 60 naciones y los representantes de casi 30 países hicieron comentarios. Los representantes de muchas naciones africanas señalaron la importancia que le atribuyen al hecho de que la OUA y el Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas se involucren en iniciativas de mantenimiento de la paz en África. Creemos que ha alcanzado progreso significativo, al sentar las bases de una amplia cooperación internacional.

En conclusión, no esperamos que la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas o cualquier combinación de iniciativas internacionales de entrenamiento atienda la gama completa de problemas comprendidos en el manejo de conflictos en África. Esa pesada carga recae particularmente en el Mecanismo de Prevención, Manejo y Resolución de Conflictos de la OUA. Estamos convencidos, sin embargo, de que la preparación para el mantenimiento de la paz es un elemento importante en la creación de la estabilidad y el mantenimiento de un ambiente exento de riesgos y seguro. Si bien podemos brindar entrenamiento bilateral y podemos trabajar con los socios africanos en ejercicios de entrenamiento subregionales, reconocemos que son los africanos quienes determinarán la función última de la Organización de Unidad Africana y las organizaciones subregionales en las iniciativas de mantenimiento de la paz en el continente.

Se hace evidente, basado en comentarios de líderes africanos, que las naciones africanas en conjunto, en cooperación con socios internacionales, organizaciones subregionales, la OUA y las Naciones Unidas, desarrollarán estructuras de mando de reserva que les permitirán, con apoyo logístico y financiero apropiado, poner sobre el terreno y dirigir, rápida y efectivamente, las unidades de mantenimiento de la paz que se requieran. Esta cuestión crítica reclama específicamente liderazgo africano. Con un liderazgo africano fuerte y socios externos de buena voluntad que presten apoyo, podemos, en nuestra condición de comunidad internacional, cambiar la situación de modo significativo.

PASOS DRÁSTICOS HACIA LA PAZ Y LA ESTABILIDAD DURADERAS EN BOSNIA

*Por Robert S. Gelbard, Embajador de Estados Unidos
Representante especial del presidente y de la secretaria de Estado para aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton*

(Al señalar que los miembros de la OTAN disfrutan de libertad, prosperidad y seguridad, Muravchik afirma que la OTAN se encuentra “en posición de establecer normas que pueden tener un efecto profundo” en los nuevos miembros y en otros países que aspiran a ser miembros. “Si bien son las obligaciones de defensa mutua de la OTAN las que forman el núcleo de la alianza y le dan su peso”, dice Muravchik, “este efecto psicológico en la evolución política y económica de Europa puede resultar ser su función más importante”. Muravchik es estudioso residente del American Enterprise Institute y también es estudioso adjunto del Instituto de Política del Cercano Oriente en Washington y catedrático adjunto del Instituto de Política Mundial. Es miembro de las juntas de redacción de “World Affairs”, “Journal of Democracy”, y “Orbis”.)

El embajador Robert S. Gelbard, quien durante la mayor parte del año pasado se ha desempeñado como representante especial del presidente y de la secretaria de Estado en lo que respecta a la aplicación de los acuerdos de paz de Dayton, afirma que “un vigoroso liderazgo estadounidense es, y seguirá siendo, el elemento clave de los esfuerzos internacionales de restaurar la estabilidad en los Balcanes”. Mucho queda por hacer, señala el embajador, pero existen ahora “oportunidades reales para nuevos pasos drásticos hacia adelante” con el fin de cumplir el ambicioso programa de Dayton.

El liderazgo de Estados Unidos ha producido un gran progreso durante el año pasado, aun en las cuestiones más difíciles pertinentes a la puesta en vigor del acuerdo de paz en Bosnia. Por otra parte, el ritmo del progreso ha acelerado recientemente y los acontecimientos en la Republika Srpska (RS) [república serbia] ofrecen oportunidades reales para lograr nuevos pasos drásticos hacia adelante, incluso progreso en las cuestiones claves de permitir a los refugiados y personas desplazadas retornar a sus hogares y llevar ante la justicia a los acusados de crímenes de guerra.

No hay duda alguna de que es imposible restaurar la paz en Bosnia sin el liderazgo de

Estados Unidos. Nuestros intereses nacionales y el historial de inestabilidad en los Balcanes arguyen en favor de una política constante que aumente la estabilidad de la región. Estamos resueltos a lograrlo. Al seguir involucrados en Bosnia podemos asegurar que cuando nuestros efectivos militares partan, no tengan que retornar.

Fuerza de continuación

El 18 de febrero, el Consejo del Atlántico Norte de la OTAN (CAN) decidió a favor de una Fuerza de continuación, con una misión similar a la de SFOR (Fuerza de estabilización), que incluye nuevas unidades especializadas para abordar la seguridad pública. El número de los efectivos estadounidenses de la Fuerza de continuación declinará, en números absolutos y también como porcentaje del total. La Fuerza de continuación seguirá siendo similar en tamaño a SFOR, pero la contribución de Estados Unidos se reducirá del nivel autorizado de 8.500 en SFOR a aproximadamente 6.900 en la Fuerza de continuación. Las consultas con los países contribuyentes de efectivos no pertenecientes a la OTAN continúan.

La misión de la Fuerza de continuación — que seguirá llamándose SFOR — permanecerá mayormente sin cambio alguno. La introducción

de unidades especializadas permitirá a SFOR responder en forma apropiada y flexible a las amenazas a la seguridad, en un entorno de seguridad cambiante. El mandato de la fuerza no caducará en una fecha específica. En cambio, trabajaremos con nuestros aliados de la OTAN para desarrollar una lista definitiva de puntos de referencia o criterios. Hemos desarrollado un conjunto extenso de puntos de referencia para la aplicación (de los acuerdos) de Dayton, entre ellos elecciones de conformidad con las normas democráticas, la reforma de los medios informativos, un proceso funcional y ordenado para el retorno de los grupos minoritarios, reforma y reestructuración de la policía local, cooperación con el TPIY (Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia) en cuanto al arresto y enjuiciamiento de criminales de guerra, y la recuperación y reestructuración económicas. Se ajustarán los puntos de referencia de SFOR de modo que sostengan eficazmente estas metas.

Hemos trabajado arduamente para demostrar nuestra determinación de poner en efecto los acuerdos de Dayton. Esto ha comenzado a afectar los cálculos de los bosnios más recalcitrantes que se oponen a los acuerdos de paz. Por ejemplo, cuatro serbios bosnios acusados de crímenes de guerra recientemente se han rendido voluntariamente. La determinación que demostramos fue un factor clave en su decisión. Asimismo, las autoridades de la RS han prometido facilitar el retorno de decenas de miles de refugiados y personas desplazadas.

Puesta en práctica de aspectos civiles

Continuaremos con nuestra política de presionar a las partes para que pongan en práctica plenamente los aspectos civiles de los acuerdos de paz de Dayton. El acuerdo de paz atribuyó claramente la responsabilidad principal de aplicación a las mismas partes anteriormente beligerantes. Nuestra función es respaldar a los líderes bosnios que tratan de aplicar el acuerdo de paz, y oponernos a aquéllos que no lo hacen. Nuestra política no se basa en personalidades. En cambio, se basa en un principio estrictamente condicional.

La puesta en práctica de los aspectos civiles habría sido difícil aun si las partes bosnias hubiesen estado dirigidas por hombres

progresistas deseosos de crear la nueva Bosnia contemplada en Dayton. Sin embargo, las tres partes tenían líderes que, en varios grados, no estaban dispuestos a poner de lado la guerra y sus causas. Este fue especialmente el caso en la RS, que hasta recientemente fue gobernada por la misma camarilla de xenófobos corruptos que en gran medida fue responsable por la guerra y la mayor parte del sufrimiento humano que la acompañó.

En mayo de 1997, el presidente Clinton aprobó una nueva y amplia estrategia estadounidense para revigorar la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton. Este nuevo planteamiento ha producido un progreso frágil, pero patente. Particularmente, las elecciones de noviembre de 1997 en la Republika Srpska produjeron un gobierno democráticamente orientado, encabezado por la presidenta Biljana Plavsic y el primer ministro Milorad Dodik. En términos más amplios, el gobierno pluralista, multiétnico, se ha convertido en realidad en muchas municipalidades y en la RS; continúa el retorno de refugiados y personas desplazadas, incluso, por primera vez, retornan miles de personas miembros de grupos minoritarios; se está creando un entorno de medios informativos no partidistas; ocho de los diez cantones de la Federación han concluido la primera fase de reestructuración de la policía, y en la RS 7.000 policías fueron provisionalmente certificados por el IPTF (Grupo internacional especial de policía); el poder de los nacionalistas étnicos en toda Bosnia, y especialmente en la Republika Srpska, está declinando; y muchos de los símbolos de un estado bosnio único — una bandera nacional, placas de matrícula, embajadores, un cupón monetario, un código aduanero y una ley de pasaporte y ciudadanía — se han convertido en realidad.

El éxito de nuestra política se puede atribuir a un número de factores claves:

— Hemos hecho a Belgrado y Zagreb responsables de cumplir con sus obligaciones contraídas en Dayton.

— La fuerza de mantenimiento de la paz encabezada por la OTAN ha demostrado su habilidad y estado de preparación para respaldar las gestiones de aplicación de los aspectos civiles cuando fuese apropiado. SFOR ha podido

desempeñar un papel activo en respaldo del IPTF y de las fuerzas de policía locales — con el fin de asegurar un entorno seguro para la puesta en práctica de los aspectos civiles.

— Otros miembros del Grupo de Contacto y del Consejo de Aplicación de la Paz han seguido nuestro liderato. La secretaria de Estado Albright logró obtener la aprobación de un planteamiento internacional coordinado más enérgico respecto a Bosnia en la reunión ministerial celebrada en Sintra, Portugal, por la Junta de Dirección del Consejo de Aplicación de la Paz. En Sintra se fijó una serie de plazos específicos para cuestiones claves de la aplicación de los acuerdos, así como castigos por falta de cumplimiento, y se encomendó al Alto Representante, Carlos Westendorp, que tome medidas para acelerar el cumplimiento de esos plazos.

El cambio político en la RS fue un factor clave para que tuviéramos éxito en revigorizar la aplicación de los acuerdos de Dayton. La presidenta Plavsic de la RS reconoció, y tuvo la valentía de declarar públicamente, que el obstruccionismo y la corrupción de Pale empobrecían al pueblo de la RS. Bajo su liderazgo se celebraron elecciones internacionalmente supervisadas para una nueva Asamblea de la RS. Esas elecciones llevaron a la formación de un gobierno pro Dayton en la RS, el que es respaldado por una coalición multiétnica en la Asamblea de la RS. El gobierno de Dodik ha producido un enfoque nuevo y espectacular de la puesta en práctica de los acuerdos de Dayton por los serbios bosnios. Esto incluye esfuerzos reales para aumentar la cooperación con la Federación, así como una mayor puesta en práctica de la paz dentro de la RS. Durante el primer mes de la nueva administración Dodik, ya hemos visto una serie de pasos importantes: la rendición de cuatro serbios acusados de crímenes de guerra y un acuerdo para que el TPIY abra una oficina en Banja Luka; un acuerdo sobre unaplaca de matrícula común para toda Bosnia (con el fin de facilitar el libre movimiento entre las entidades); la restauración del servicio ferroviario entre la RS y la Federación Bosniacocroata; y la entrega de

correo entre las dos entidades. Estos logros iniciales son importantes, pero es necesario que se los continúe y expanda en los meses venideros.

Durante su reciente visita a Washington, el primer ministro Dodik se entrevistó con la secretaria de Estado Albright, el asesor de seguridad nacional Berger y otros funcionarios de alto nivel de la administración. Le hemos dicho (a Dodik) que por más refrescantes que sean sus promesas de cooperación respecto a Dayton, nosotros esperamos hechos además de palabras. Haremos que Dodik se atenga a sus promesas, y su buena voluntad de cumplirlas será la medida con que juzgaremos a su gobierno.

Es importante recordar que los acontecimientos positivos ocurridos en la RS no se produjeron por casualidad, sino intencionalmente. Son resultado directo de nuestra política de presión diplomática firme y acción vigorosa, incluso la participación de la SFOR, de ser necesario. El progreso reciente demuestra que nuestro planteamiento es el correcto y que llevará a un progreso mayor, si mantenemos el curso.

La necesidad de progreso adicional

Sabemos que a pesar de todo lo que se ha logrado en los últimos meses, mucho más queda por hacer. La paz en Bosnia todavía es frágil y las fuerzas de división, intolerancia y odio étnico no han sido derrotadas. Se debe expandir el pluralismo político y los medios informativos independientes a todas partes de Bosnia, incluso a la Federación. Irónicamente, en la RS existe hoy un mayor pluralismo político y más libertad de expresión que en la Federación Bosniacocroata. El árbitro que preside el arbitraje Brcko pronunció su fallo el 15 de marzo. Esperamos que ambas partes den pleno cumplimiento a ese fallo.

Si bien durante el año pasado hicimos progresos considerables en llevar ante la justicia a los acusados de crímenes de guerra — el número de acusados en custodia del tribunal internacional se ha cuadruplicado a partir de abril de 1997 — se tiene que hacer más, particularmente en asegurar la rendición de los acusados serbios a

La Haya. Estados Unidos seguirá dando su firme apoyo al tribunal. A nuestra presión sobre el gobierno croata, se debió en gran medida la rendición voluntaria, a fines del año pasado, de diez personas acusadas de crímenes de guerra. Si bien urgimos a los acusados restantes que se rindan voluntariamente, seguiremos manteniendo en vigor nuestras opciones para asegurar que todos los acusados remanentes sean transferidos a la custodia del tribunal.

El foco de la política estadounidense

Durante los seis meses próximos, Estados Unidos concentrará sus esfuerzos en varios cursos de acción:

- Consolidar los logros políticos que hemos presenciado en los últimos tres meses. Las elecciones de septiembre ofrecen la posibilidad de avanzar en nuestros esfuerzos de establecer firmemente los valores y principios democráticos en Bosnia. Se celebrarán elecciones para casi todos los cargos nacionales y a nivel de entidades en Bosnia. Estas elecciones serán la clave de nuestros esfuerzos para desarrollar en toda Bosnia un liderazgo pro Dayton, que se concentre en el futuro y no en el pasado.
- Obtener mayor progreso en la Federación. Con un gobierno reformador en la RS que emprenda medidas positivas, los bosnios (musulmanes bosnios) y los bosnios croatas ya no pueden ocultarse detrás del obstruccionismo bosnio serbio. Se necesita hacer mucho más para establecer un gobierno funcional y cooperativo en la Federación así como instituciones genuinamente democráticas a nivel local y cantonal. Como el presidente Clinton les dijo contundentemente a los líderes bosnios y bosnios croatas durante su visita a Bosnia en diciembre de 1997, los bosnios serbios deben abandonar sus ambiciones separatistas y cooperar en las cuestiones importantes inmediatas, como lograr un acuerdo con el FMI (Fondo Monetario Internacional) y reintegrar a la economía bosnia. Al mismo tiempo, los bosnios deben compartir eficazmente el poder y resistir sus instintos de dominar a la Federación Bosnio croata.

El hacer que Sarajevo vuelva a su estado anterior a la guerra, de una ciudad verdaderamente multiétnica, puede servir de modelo. Por eso copresidí en febrero la Conferencia sobre el Retorno a Sarajevo. La conferencia pidió el retorno de por lo menos 20.000 croatas o serbios al Cantón de Sarajevo para fin del año; identificó medidas específicas para alcanzar esa meta; y fijó plazos para su realización. Los líderes bosnios, incluso el presidente Izetbegovic, indicaron que estaban comprometidos a alcanzar esas metas. Sin embargo, los bosnios y los croatas no cumplieron el plazo inicial que había fijado la conferencia. Tienen que mejorar, o nosotros y nuestros aliados cortaremos la ayuda a Sarajevo que beneficia a las élites políticas que obstaculizan la reforma, y la utilizaremos en otras partes donde los acuerdos de Dayton se ponen en práctica.

— Retorno de refugiados y personas desplazadas. Restaurar el carácter genuinamente multiétnico en ambas entidades es clave del éxito a largo plazo de los acuerdos de Dayton. En este sentido, debemos trabajar más arduamente en crear condiciones para el retorno voluntario y ordenado de los refugiados y personas desplazadas. Al trabajar activamente a través del programa "Ciudades abiertas" de la OACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados), ya hemos echado los cimientos para un retorno sustancialmente mayor en 1998. Rechazamos firmemente cualquier nexo por las partes (es decir, nadie puede retornar hasta tanto se permita que todos retornen), pero comprendemos la necesidad de un planteamiento regional debido a la escasez de viviendas. Por lo tanto, trabajamos con la OACNUR, la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), el Alto Representante y otros, con el fin de desarrollar una estrategia regional integrada para el retorno de refugiados en 1998.

Dirigiremos nuestro enfoque hacia un planteamiento regional más abarcador y responsabilizaremos estrictamente a todas las partes a que cumplan sus compromisos contraídos en Dayton con respecto al retorno de refugiados y personas desplazadas. Esto incluye la promesa del presidente Franjo Tudjman de permitir a todos los serbo-croatas retornar a sus hogares en Croacia.

Seguiremos haciendo hincapié también en el nexo que existe entre la seguridad pública y el retorno de los refugiados. Hasta la fecha, Estados Unidos ha provisto la mayor parte de los fondos para la seguridad pública no militar. En el futuro, esperamos que los europeos asuman una parte mayor de estos costos, especialmente al afianzarse las reformas en la Republika Srpska.

— Presión sobre la República Federal de Yugoslavia (Serbia/Montenegro) y Croacia. Se necesitará una fuerte presión internacional para asegurar que tanto Zagreb como Belgrado desempeñen un papel constructivo en Bosnia. Dayton no es el único punto del temario.

La estabilidad regional solamente se puede asegurar si tanto la República Federal de Yugoslavia como Croacia adoptan instituciones realmente democráticas basadas en el imperio de la ley. Ambos países tienen que mejorar

sustancialmente sus historiales en lo que respecta a la libertad de los medios informativos y la democratización, para poder integrarse a las instituciones europeas.

Si bien queda mucho por hacer para realizar el ambicioso programa de Dayton, tenemos ahora la fórmula correcta para su aplicación exitosa — un esfuerzo civil vigoroso dirigido por un enérgico Alto Representante en coordinación con la fuerza militar encabezada por la OTAN acompañado de una fuerte participación diplomática en la región. Los acontecimientos en Kosovo tendrán un efecto en la seguridad regional y en Bosnia. Nosotros naturalmente estaremos atentos a esto en los niveles más altos. El vigoroso liderazgo de Estados Unidos es, y seguirá siendo, el elemento clave de los esfuerzos internacionales para restaurar la estabilidad en los Balcanes.

MEDIO SIGLO DE ESFUERZOS ESTADOUNIDENSES DE MANTENIMIENTO DE LAPAZ EN EL ORIENTE MEDIO

*Por el coronel Larry M. Forster
Director del Instituto de Mantenimiento de la Paz del Ejército de Estados Unidos*

El apoyo estadounidense a las “innovaciones al mantenimiento de la paz” en el Oriente Medio refleja el compromiso firme del gobierno de Estados Unidos a una paz duradera en la región, afirma el coronel Forster. El intento pragmático de encontrar “la composición correcta de las fuerzas de mantenimiento de la paz, bajo mandato de la ONU o bajo otro mandato, aceptable para todas las partes beligerantes e imparcial en su conducción de las operaciones, es característico de las gestiones de Estados Unidos de mantenimiento de la paz en el Oriente Medio”, dice. Forster es director del Instituto de Mantenimiento de la Paz del Ejército de Estados Unidos en Carlisle Barracks, Pensilvania.

Estados Unidos ha estado involucrado muy profundamente en los esfuerzos de promover la paz en el Oriente Medio, durante más de 50 años. Con el doble interés de respaldar a Israel y apoyar a sus amigos árabes mientras contenía la Guerra Fría y otras rivalidades internacionales, los esfuerzos de Estados Unidos para resolver conflictos en la región han sido complicados y han causado frustraciones. La urgencia e importancia de la política estadounidense fueron subrayadas por la crisis del petróleo iniciada por la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) a comienzos de los años setenta, una situación que tuvo consecuencias mundiales.

Estados Unidos ha estado al frente y en el centro o inmediatamente detrás de los bastidores en los esfuerzos de impedir conflictos y promover la paz, la reconciliación y el desarrollo en el Oriente Medio. Junto con otros países, Estados Unidos ha respaldado innovaciones de la ONU en el mantenimiento de la paz, al proveer frecuentemente fuertes impulsos diplomáticos al proceso de la paz y actuar fuera de las Naciones Unidas cuando era necesario para resolver obstáculos específicos a la paz en el Oriente Medio.

En 1948, Estados Unidos participó en la creación de la Organización de Supervisión de la Tregua (UNTSO), de las Naciones Unidas, con el fin de vigilar el cese de fuego entre Israel y sus vecinos árabes y, muy pronto, vio el potencial de este prototipo de operación de mantenimiento de la paz. La UNTSO despachó un grupo internacional de oficiales militares para vigilar el acuerdo que puso fin a la lucha y permitió que se aplicaran medidas de creación de confianza. La misión tuvo éxito porque las partes beligerantes deseaban terminar las hostilidades. Ocho años más tarde, en 1956, Estados Unidos también respaldó la iniciativa de establecer en el Sinaí una fuerza militar de mantenimiento de la paz ligeramente armada, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), para supervisar la retirada de las fuerzas británicas, francesas e israelíes del territorio egipcio. Esta fuerza internacional bajo el control de las Naciones Unidas permaneció en el Sinaí como fuerza de interposición hasta 1967 con el fin de asegurar la integridad de las fronteras egipcias, al mismo tiempo que aumentaba la seguridad de Israel; desde 1973 hasta 1979 fue reemplazada por UNEFII. En ambos casos, Estados Unidos

suministró equipo, transporte y el ocasional observador u oficial militar, pero no proveyó ningún contingente nacional de efectivos militares.

Durante estos años se estableció un modelo conforme al cual los cinco países “permanentes” del Consejo de Seguridad de la ONU creaban y apoyaban misiones de mantenimiento de la paz, compuestas de observadores y tropas armadas. Estados Unidos pagaba el 31 por ciento del costo del mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas, pero sin participar directamente en proveer efectivos. A otros países se los alentaba a que contribuyeran con efectivos con el fin de reducir la rivalidad de las superpotencias y aumentar la percepción de imparcialidad, y con ello la aceptabilidad de los soldados mantenedores de la paz.

Bajo los auspicios de la ONU, el mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría, aplicado a conflictos entre estados, evolucionó hasta incluir los siguientes elementos principales: consentimiento de las partes, imparcialidad de las fuerzas mantenedoras de la paz, mandato internacional (usualmente por el Consejo de Seguridad de la ONU), uso mínimo de fuerza para defensa propia, y recursos adecuados. Estados Unidos y la ex Unión Soviética expandieron su compromiso hacia la región después de la guerra árabe-israelí de 1973, cuando las dos superpotencias acordaron proveer a UNTSO 36 observadores militares. También respaldaron la creación, en 1974, de una nueva misión de observación en la Meseta del Golán entre Israel y Siria: la Fuerza de Separación Militar de las Naciones Unidas (UNDOF); y, en 1978, de una nueva fuerza de mantenimiento de la paz: la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL) para supervisar la retirada de Israel del Líbano.

En 1979, como parte de los Acuerdos de Camp David, Estados Unidos acordó respaldar y participar en la Fuerza y Observadores Multinacionales (FOM) en el Sinaí entre Egipto e Israel. La FOM, activada en 1981, es una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz que no está bajo el mandato de la ONU y ha sido útil para asegurar la estabilidad entre ambos vecinos. Además, a los acuerdos se les dio mayor aceptabilidad mediante subsidios a Israel y

Egipto por concesiones que los dos países hicieron durante las negociaciones.

Lamentablemente, la Fuerza Multinacional (FMN) establecida en el Líbano en 1983 que no era de la ONU, no gozó del mismo éxito que la FOM. Los miembros de la FMN, en el entorno incierto de los alrededores de Beirut, sostuvieron bajas excesivas mientras trataban de mantener la paz, porque algunas de las partes creyeron que eran parciales y se habían convertido en partícipes del conflicto. La FMN fue retirada en 1984. Una lección importante que se aprendió de la intervención en el Líbano, y que se volvió a aprender en Bosnia con UNPROFOR (de 1991 a 1995), fue no intentar misiones de pacificación — donde no todas las partes aceptan la presencia de una fuerza internacional para separar a los combatientes — con fuerzas configuradas para misiones de mantenimiento de la paz — donde todas las partes aceptan fuerzas externas para separar a las facciones beligerantes. Asimismo, en el Líbano y más tarde también en Bosnia, las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz se vieron impedidas por reglas de combate inapropiadas.

El modelo de las operaciones de paz en el Oriente Medio llevadas a cabo por las Naciones Unidas y por entidades que no eran de la ONU, se repitió después de la Guerra del Golfo cuando en 1991, una coalición encabezada por Estados Unidos — la Operación Proveer Alivio — llevó a cabo una operación humanitaria dentro del marco de una misión de pacificación para apoyar a los curdos en las montañas del norte de Irak. Más tarde en ese mismo año, las Naciones Unidas establecieron la Misión de Observadores de la ONU en Irak/Kuwait (UNIKOM) para vigilar la frontera entre los dos países. Mientras tanto, conforme al acuerdo sobre el cese del fuego, aviones de la coalición encabezada por Estados Unidos le negaron al gobierno iraquí el espacio aéreo sobre las partes norte y sur de su país.

En términos generales, el intento pragmático de hallar la composición correcta de las fuerzas de mantenimiento de la paz, tanto bajo mandato de la ONU como sin ese mandato, aceptable para todas las partes beligerantes e imparcial en su conducción de las operaciones, es característico de los esfuerzos de Estados Unidos para el mantenimiento de la paz en el Oriente Medio.

Esto refleja la atención de la comunidad internacional en el Oriente Medio — una región tan rica en recursos naturales y sin embargo tan propensa a enemistades, conflictos y disturbios. Además, el nexo de las tres grandes religiones en la región, las complejas tensiones culturales y políticas entre y dentro de estos grupos, y los legados políticos y económicos de las dos guerras mundiales y la Guerra Fría, agregan gran emoción y, en ocasiones, extremismo al conflicto.

Los que están involucrados en la resolución de conflictos en el Oriente Medio tienen que ser especialmente sensibles a las distinciones culturales y las dimensiones históricas para tener una oportunidad de producir estrategias creadoras de confianza. El progreso que se ha hecho en la resolución de conflictos muchas veces se ha logrado porque los esfuerzos de mantener la paz han reducido la probabilidad de un combate directo, al mismo tiempo que han permitido realizar una “diplomacia de lanzadera” periódica y altamente visible, gestiones diplomáticas constantes “entre bastidores” y medidas de creación de confianza a largo plazo de “vía doble”. Los esfuerzos que han producido mayores resultados han sido abarcadores — han involucrado a las partes del conflicto y a la comunidad internacional en general, y han sido dirigidos por el firme respaldo diplomático de países, como Estados Unidos, que pueden

ejercer influencia en el proceso. A pesar de toda la frustración muchas veces experimentada por el aparente ritmo lento del proceso de paz en el Oriente Medio, los esfuerzos de los mantenedores de la paz redujeron al mínimo el estallido de hostilidades y han salvado un sinnúmero de vidas humanas.

Estados Unidos sigue absolutamente comprometido a una paz duradera en el Oriente Medio. Los esfuerzos estadounidenses para alcanzar este objetivo incluyen resolución de conflictos en cuestiones árabe-israelíes, iniciativas para constreñir a los países agresivos de la región para que no amenacen a sus vecinos y el mantenimiento del comercio internacional. Para alcanzar estos objetivos, Estados Unidos mantiene tropas en el Sinaí (aproximadamente 1.000 efectivos en la FOM), presiona equipo y fuerzas en el Golfo, ejecuta las operaciones de vigilancia aérea en partes del norte y sur de Irak, contribuye a misiones de observadores de la ONU en la región y realiza ejercicios de entrenamiento militar en Egipto, Kuwait y otras partes de la región. Estos esfuerzos subrayan el generoso respaldo diplomático y económico de Estados Unidos a las iniciativas generales de paz y benefician a los habitantes de la región y a la comunidad internacional.

OPINION DEL PUBLICO ESTADOUNIDENSE SOBRE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: EL CASO DE BOSNIA

*Por Alvin Richman Investigador Principal
Oficina de Investigación y Reacción de los Medios de Información
Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS)*

Varias encuestas han demostrado que casi tres quintas partes de los estadounidenses apoyan, en principio, la participación de efectivos de Estados Unidos en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las encuestas más recientes revelan que el apoyo del público a la "presencia" de efectivos estadounidenses en Bosnia ha aumentado casi 10 puntos porcentuales desde que se suscribió el acuerdo de paz de Dayton a finales de 1995. Este apoyo incrementado se debe, probablemente en parte, a que el público tiene más confianza en que la misión puede lograr la paz en Bosnia.

Una encuesta realizada en junio de 1996 por el Programa de Actitudes sobre Política Internacional (PIPA), reveló que una mayoría de 57 sobre 36 por ciento está a favor de la "regla general" de "contribuir con efectivos de Estados Unidos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas". Una encuesta de CBS/NY Times realizado en febrero de 1996 dio el resultado de 56 sobre 38 por ciento para los que creen que Estados Unidos "tiene la responsabilidad de contribuir con efectivos militares para que se observe el plan de paz en lugares conflictivos de todo el mundo, cuando las Naciones Unidas se lo requieran". Sin embargo, no se tiene el apoyo de la mayoría para situaciones específicas en las que las encuestas describen la participación como "unilateral" (por ejemplo, Haití, 1994-1995) o para el propósito de

"detener la guerra" (por ejemplo, Bosnia, 1994).

El apoyo a la participación de los efectivos de Estados Unidos en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no ha sido mucho mayor que el apoyo a la participación en misiones de las Naciones Unidas. Una encuesta reciente realizado en febrero de 1998 demostró que una mayoría de 64 sobre 27 por ciento aprueba el uso de "fuerzas de la OTAN, incluso efectivos de Estados Unidos, para proporcionar mantenimiento de la paz en países fronterizos con miembros de la OTAN, tales como Bosnia". Al pedirles que comparasen las dos instituciones, una leve pluralidad prefirió generalmente que Estados Unidos participe con la OTAN (42 por ciento) en lugar de con las Naciones Unidas (37 por ciento) en misiones de mantenimiento de la paz.

La descripción del riesgo que conlleva una misión de mantenimiento de paz puede tener un efecto mayor en el apoyo público, que el mismo hecho de si la misión se realiza bajo el auspicio de las Naciones Unidas o de la OTAN. Una encuesta de la Asociación de las Naciones Unidas de Estados Unidos realizada en diciembre de 1995 preguntaba cuál era la mejor opción para tratar con las "partes anteriormente en guerra" en Bosnia después del acuerdo de paz de Dayton. Exactamente la mitad favorecía una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

que “vigilara” el arreglo de paz, 17 por ciento prefería una fuerza militar de la OTAN para “hacer cumplir” el acuerdo y 25 por ciento optó por “ninguna presencia en absoluto en Bosnia”.

Los estadounidenses generalmente prefieren compartir cualquier riesgo presente en una situación. Una encuesta de PIPA realizada en junio de 1996 reveló que dos terceras partes dijeron que “cuando es necesario usar fuerza militar en áreas conflictivas del mundo” prefieren que Estados Unidos “contribuya a una acción militar de las Naciones Unidas” (69 por ciento) en lugar de “tomar acción militar por su cuenta” (24 por ciento). La mayoría de los estadounidenses suelen estar dispuestos a utilizar unilateralmente la fuerza militar de Estados Unidos para defender intereses vitales de Estados Unidos o para llevar a cabo acciones humanitarias de costo relativamente bajo y acciones antiterroristas. El logro de un apoyo mayoritario a la participación de Estados Unidos en las misiones de mantenimiento de la paz y de rehabilitación política ha requerido que tales operaciones sean parte de un esfuerzo multinacional.

LA MISION DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN BOSNIA

La encuesta más reciente del apoyo público a la misión de mantenimiento de la paz de Bosnia, realizado por PIPA en febrero-marzo de 1998, arrojó resultados de una mayoría de 65 frente a 33 por ciento a favor de que Estados Unidos “participe con otros países en la operación de mantenimiento de la paz en Bosnia”. Pero, cuando se preguntó si se aprobaba que los efectivos de Estados Unidos se queden en Bosnia más allá de junio de 1998, una mayoría un poco más reducida está a favor (57 por ciento frente a un 35 por ciento en contra).

Apoyo a la presencia de efectivos de Estados Unidos

Cuando se les ha planteado a los entrevistados la sencilla pregunta, “¿Aprueba o no aprueba la presencia de efectivos de Estados Unidos en Bosnia?”, su aprobación ha sido de 49 por ciento, como promedio, en las últimas encuestas, lo que viene a ser unos 10 puntos más que hace dos años. La diferencia de 16 puntos, entre el apoyo de un 49 por ciento como promedio a la “presencia” de efectivos de Estados Unidos y el

65 por ciento que resultó en la encuesta de PIPA (febrero - marzo 1998), se debe mayormente a las diferencias en el planeamiento de la cuestión: PIPA especificaba la misión de mantenimiento de la paz de los efectivos de Estados Unidos e indicaba que los efectivos estadounidenses se unirían a los de otros países — características que han intensificado el apoyo en encuestas anteriores.

Las encuestas recientes indican que los egresados de universidades apoyan más la presencia de efectivos de Estados Unidos en Bosnia (unas tres quintas partes a favor) que las personas sin educación superior (como dos quintas parte a favor). Sin embargo, el apoyo es mayor entre las personalidades “influyentes” de Estados Unidos, individuos con funciones claves en el gobierno y en varios grupos del sector privado. Unas cuatro quintas partes de estos líderes apoyan la presencia de efectivos de Estados Unidos en Bosnia, que fue el promedio para 10 grupos diferentes de líderes en la encuesta del Centro Pew de Investigaciones realizada a fines de 1997.

Oposición a prórrogas de la “fecha límite”

Dos encuestas recientes que destacan el deseo del presidente Clinton de dejar la misión de Estados Unidos en Bosnia más allá de la propuesta “fecha límite” de junio de 1998 revelaron que 50 por ciento de los entrevistados “no aprueba” y 43 por ciento “aprueba” esa decisión. Las encuestas fueron realizadas por el Centro Pew de Investigaciones en enero de 1998 y Gallup/USA Today en diciembre de 1997. Sin embargo, la encuesta de PIPA (febrero-marzo de 1998), que omitió referencias a una fecha límite, reveló que 57 por ciento aprueba la prórroga de toda la misión de la OTAN, incluyendo a los efectivos de Estados Unidos, en lugar de prorrogar la misión de los efectivos de Estados Unidos únicamente.

Confianza en el éxito de la misión

Los analistas de PIPA informan que un factor clave que ha impulsado el apoyo a la participación de Estados Unidos en la misión de mantenimiento de la paz en Bosnia es la creciente percepción de que la misión se lleva a cabo satisfactoriamente: cuarenta y nueve por ciento en febrero-marzo 1998 (en comparación

con 27 por ciento en septiembre de 1997) creen que la misión de mantenimiento de la paz ha “aumentado las probabilidades de encontrar la manera de poner fin permanentemente a la guerra allí”.

Las encuestas anteriores han demostrado que el apoyo del público de Estados Unidos a la misión de Bosnia surge en parte por motivos altruistas en el terreno de las relaciones exteriores y en parte de su percepción de que la seguridad de Estados Unidos está vinculada a la estabilidad en Europa. La importancia que se da a los vínculos

Europeos se observa en una encuesta de PIPA que examinó la persuasión que han ejercido dos argumentos opuestos en torno a una participación militar continuada de Estados Unidos en Bosnia: una mayoría (63 por ciento) estuvo de acuerdo con el argumento a favor de la participación que decía que la OTAN está presente en Bosnia porque “es justo que los europeos esperen que Estados Unidos haga lo que le corresponde”. Una minoría (35 por ciento) apoyó la opinión de que “Bosnia está en Europa, por lo tanto, los europeos deberían estar preparados para asumir por sí mismos la responsabilidad del problema”.

DECISIONES EN EL CONGRESO

(al 17 de abril)

FINANCIAMIENTO SUPLEMENTARIO PARA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN BOSNIA Y OPERACIONES RELACIONADAS CON IRAQ

NUMERO DE LOS PROYECTOS DE LEY: 3579 de la Cámara de Representantes y 1768 del Senado

DESCRIPCION: Proporciona el monto adicional de 2.300 millones de dólares para operaciones en ultramar, con inclusión de los esfuerzos de mantenimiento de paz en Bosnia y el reciente aumento de poderío militar en el Golfo, así como fondos de emergencia para casos de desastres en Estados Unidos.

DECISION EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES: Aprobó su versión el 31 de marzo de 1998.

DECISION EN EL SENADO: Aprobó su versión el 31 de marzo de 1998.

SITUACION/PERSPECTIVAS: Se procederá a presentar las dos versiones del proyecto de ley en la comisión bicameral del Congreso. La Casa Blanca ha advertido sobre un posible veto por motivo de la reducción de gastos nacionales que los republicanos agregaron al proyecto de ley para acomodar las nuevas partidas de gastos aumentar el presupuesto anual general.

RECHAZO DE LA PROPUESTA DE RETIRAR A EFECTIVOS DE ESTADOS UNIDOS DE BOSNIA

NUMERO DE LA RESOLUCION: 227 de la Cámara de Representantes

DESCRIPCION: Dispone que el presidente Clinton retire las fuerzas armadas de Bosnia en un plazo de 60 días, a menos que el Congreso autorice específicamente su uso en el ínterin.

DECISION EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES: Rechazó la medida el 18 de marzo de 1998 por votación de 225 contra 193.

DECISION EN EL SENADO: La medida no pasó al Senado. El rechazo de la resolución en la Cámara puso fin a la propuesta en el Congreso.

SITUACION/PERSPECTIVAS: La cuestión que se debate — los poderes legislativos con respecto al despliegue de efectivos de Estados Unidos en el extranjero — es motivo de preocupación para muchos miembros del Congreso y puede que se vuelva a plantear más adelante. Miembros destacados del Congreso que votaron en contra de la resolución alegaron, sin embargo, que la operación en Bosnia es la situación menos indicada para poner a prueba esta cuestión. El retiro de las tropas "sería dar una señal inoportuna de que esta Cámara no apoya el acuerdo de paz de Dayton para Bosnia", dijo Benjamín Gilman, presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes.

CONFLICTO ETNICO EN KOSOVO

NUMERO DE LA RESOLUCION: 235 de la Cámara de Representantes

DESCRIPCION: Pide que se proceda a tomar una serie de medidas para resolver el conflicto étnico de Kosovo, incluso sanciones contra el gobierno de Serbia y Montenegro, intensificación de los esfuerzos del Grupo Internacional de Contacto en apoyo de la solución del conflicto y otras medidas no especificadas para "promover los derechos humanos y el gobierno democrático en toda Serbia y Montenegro". Como resolución calificada "Sentimiento del Congreso" no tiene obligatoriedad legal, sino que define la postura de la legislatura con respecto a esta cuestión.

DECISION EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES: Resolución aprobada el 18 de marzo de 1998 por votación de 406 contra 1.

DECISION EN EL SENADO: Pasó a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, la que todavía no ha considerado esta resolución.

PAGO DE ATRASOS DE ESTADOS UNIDOS A LAS NACIONES UNIDAS

NUMEROS DEL PROYECTO DE LEY: 1757 de la Cámara de Representantes, 903 del Senado, Informe Comisión Bicameral: Informe de la Cámara de Representantes 105-432

DESCRIPCION: Autoriza los fondos destinados al Departamento de Estado para el ejercicio fiscal 1998-99 e incluye el pago de \$819 millones de dólares en atrasos que Estados Unidos debe a las Naciones Unidas. La mayor parte de esa suma se utiliza en las operaciones de mantenimiento de paz.

DECISION EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES: Aprobó Informe de comisión bicameral el 26 de marzo de 1998.

DECISION EN EL SENADO: Aprobó su versión del proyecto de ley el 17 de junio de 1997. Se prevé que considerará el informe de comisión bicameral al volver del receso de primavera el 20 de abril.

SITUACION/PERSPECTIVAS: Según la opinión de Thomas Daschle, líder demócrata del Senado, se prevé que el Senado seguirá los pasos de la Cámara de Representantes y aprobará la medida de la comisión bicameral. Sin embargo, Daschle ha señalado que es posible que el presidente Clinton vete el proyecto de ley debido a que desapruueba las partes del texto del mismo en contra del aborto.

HOJA INFORMATIVA: OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

(Incluye datos del Departamento de Estado sobre contribuciones de Estados Unidos)

Las Naciones Unidas han realizado un total de 48 operaciones de mantenimiento de la paz — 13 de ellas en el período de 40 años comprendido entre 1948 y 1988, y las otras 35 desde 1988 hasta la fecha. En 1996, unos 26.000 miembros de las fuerzas militares y de la policía civil prestaban servicio en 16 misiones a un costo anual de alrededor de 1.400 millones de dólares. Para finales de 1997, menos de 14.000 militares y agentes de la policía civil realizaban 15 operaciones a un costo anual total de alrededor de 1.088 millones de dólares.

Las misiones de mantenimiento de la paz son aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en base a planes y costos preparados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. El costo operativo de las misiones es sufragado entre la totalidad de los 185 estados miembros de la ONU conforme a una escala de contribuciones establecida por la Asamblea General de la ONU. La escala se calcula usando el ingreso nacional total de cada país en relación con el de otras naciones, fórmula similar a la usada para determinar las contribuciones al presupuesto regular de las Naciones Unidas.

Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Francia, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos) tienen una contribución 20 por ciento mayor que la escala básica. La contribución de Estados Unidos es mayor que la de cualquier otro país: 25 por ciento del presupuesto regular de la ONU y 30,5 por ciento de los costos de mantenimiento de la paz de la ONU. El Congreso de Estados Unidos — en

legislación que entró en vigencia el 1 de octubre de 1995 — limitó los pagos de Estados Unidos a un máximo del 25 por ciento de los costos del mantenimiento de la paz; el monto de la contribución estadounidense es actualmente objeto de negociaciones entre Estados Unidos y las Naciones Unidas. Los otros contribuyentes principales a las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU son Japón (18 por ciento), Alemania (9,6 por ciento), Francia (7,9 por ciento), el Reino Unido (6,2 por ciento) y la Federación Rusa (3,5 por ciento). La mayor parte de los países contribuyen con menos del 0,1 por ciento de los costos.

La siguiente es una lista de las 16 misiones de mantenimiento de la paz de la ONU que estaban en funcionamiento al 15 de abril de 1998, y otras tres que se clausuraron en 1997 ó 1998. Incluye la cantidad de la contribución de Estados Unidos para las misiones en funcionamiento el año fiscal 1997 y, para las misiones actuales, las contribuciones de personal estadounidense al 28 de febrero de 1998.

Los montos de las contribuciones fueron suministrados por la Oficina de Asuntos de Organizaciones Internacionales del Departamento de Estado. Las contribuciones de Estados Unidos se muestran conforme a la tasa del 25 por ciento ordenada por el Congreso estadounidense en vez de la tasa del 30,5 por ciento dispuesta por la ONU, con excepción de Organización de Supervisión de la Tregua de la ONU (UNTSO) y el Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y Pakistán (UNMOGIP), que son financiadas en el presupuesto regular de la ONU,

En la lista siguiente:

RCS = Resolución del Consejo de Seguridad

Personal al 28 de febrero de 1998

Las contribuciones corresponden al año fiscal 1997

AFRICA

MISION DE LA ONU EN LA REPUBLICA CENTRO AFRICANA (MINURCA)

Ubicación: República centro africana

Fecha en que fue establecida: 27 de marzo de 1998

Mandato actual: 15 de abril de 1998 - 15 de julio de 1998 (RCS 1159)

Personal: Se ha autorizado un máximo de 1.350 efectivos militares

Determinación de la ONU: no se dispone de datos

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN ANGOLA (MONUA)

(Las contribuciones incluyen cifras del año fiscal 1997 para la Misión de verificación de la ONU en Angola [UNAVEM III], febrero de 1995 - junio de 1997)

Ubicación: Angola

Fecha en que fue establecida: Julio de 1997

Mandato actual: 27 de enero de 1998 - 30 de abril de 1998 (RCS 1149)

Personal: 347 policías civiles, 885 efectivos militares, 94 observadores militares

Determinación de la ONU: 236,2 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 59 millones de dólares

MISION DE LA ONU PARA EL REFERENDO EN EL SAHARA OCCIDENTAL (MINURSO)

Ubicación: Sahara Occidental

Fecha en que fue establecida: Septiembre 1991

Mandato actual: 20 de octubre de 1997 - 20 de abril de 1998 (RCS 1148)

Personal: 78 policías civiles, 21 efectivos militares, 203 observadores militares

Personal de Estados Unidos: 15 observadores militares

Determinación de la ONU: 5,5 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 1,4 millones de dólares

AMERICA

MISION DE POLICIA CIVIL DE LA ONU EN HAITI (MIPONUH)

(Las contribuciones incluyen cifras del año fiscal 1997 para la Misión de apoyo de la ONU en Haití [UNSMIH], junio de 1996 - julio de 1997, y para la Misión de transición en Haití, julio de 1997- noviembre de 1997)

Ubicación: Haití

Fecha en que fue establecida: Diciembre de 1997

Mandato actual: 1 de diciembre de 1997 - 30 de noviembre de 1998 (RCS 1141)

Personal: 286 policías

Personal de Estados Unidos: 30 policías

Determinación de la ONU: 64,2 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 16 millones de dólares

ASIA

GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DE LA ONU EN LA INDIA Y PAKISTAN (UNMOGIP)

Ubicación: India/Pakistán

Fecha en que fue establecida: Enero de 1949

Mandato actual: en curso

Personal: 44 observadores militares

Determinación de la ONU: 6,4 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 1,6 millones de dólares

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN TAYIKISTAN (UNMOT)

Ubicación: Tayikistán

Fecha en que fue establecida: Diciembre de 1994

Mandato actual: 14 de noviembre de 1997 - 15 de mayo de 1998 (RCS 1138)

Personal: 62 observadores militares
Determinación de la ONU: 2,9 millones de dólares
Porción estadounidense de la contribución: 729.000 dólares

EUROPA

MISION DE LA ONU EN BOSNIA Y HERCEGOVINA (UNMIBH)

Ubicación: Bosnia y Hercegovina
Fecha en que fue establecida: Diciembre de 1995
Mandato actual: 19 de diciembre de 1997 - 21 de junio de 1998 (RCS 1144)
Personal: 2.019 policías civiles, 3 efectivos militares
Personal de Estados Unidos: 203 policías civiles
Determinación de la ONU: 158,2 millones de dólares
Porción estadounidense de la contribución: 39,6 millones de dólares

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN PREVLAKA (UNMOP)

Ubicación: Croacia
Fecha en que fue establecida: Enero de 1996
Mandato actual: 13 de enero de 1998 - 15 de julio de 1998 (RCS 1147)
Personal: 28 observadores militares
Determinación de la ONU: costo incluido en UNMIBH

GRUPO DE APOYO DE LA POLICIA CIVIL DE LA ONU

Ubicación: Croacia
Fecha en que fue establecida: 16 de enero de 1998
Mandato actual: 16 de enero de 1998 - 16 de octubre de 1998 (RCS 1145)
Personal: 180 policías civiles
Personal de Estados Unidos: 46 policías civiles
Determinación de la ONU: no se dispone de datos

FUERZA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU EN CHIPRE (UNFICYP)

Ubicación: Chipre
Fecha en que fue establecida: Marzo de 1964
Mandato actual: 23 de diciembre de 1997 - 30 junio 1998 (RCS 1146)
Personal: 35 policías civiles, 1.222 efectivos militares
Determinación de la ONU: 26,6 millones de dólares
Porción estadounidense de la contribución: 6,7 millones de dólares

FUERZA DE DESPLIEGUE PREVENTIVO DE LA ONU (UNPREDEP)

Ubicación: Ex República Yugoslava de Macedonia
Fecha en que fue establecida: Marzo de 1995
Mandato actual: 4 de diciembre de 1997 - 31 de agosto de 1998 (RCS 1142)
Personal: 25 policías civiles, 801 efectivos militares, 35 observadores militares
Personal de Estados Unidos: 400 efectivos militares
Determinación de la ONU: 45,3 millones de dólares
Porción estadounidense de la contribución: 11,3 millones de dólares

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN GEORGIA (UNOMIG)

Ubicación: Georgia
Fecha en que fue establecida: Agosto de 1993
Mandato actual: 30 de enero de 1998- 31 de julio de 1998 (RCS 1150)
Personal: 105 observadores militares
Personal de Estados Unidos: 4 observadores militares
Determinación de la ONU: 13,4 millones de dólares
Porción estadounidense de la contribución: 3,3 millones de dólares

ORIENTE MEDIO

FUERZA DE SEPARACION MILITAR DE LA ONU (UNDOF)

Ubicación: Colinas de Golán

Fecha en que fue establecida: Junio de 1974

Mandato actual: 30 de noviembre de 1997 - 31 de mayo de 1998 (RCS 1139)

Personal: 1.053 efectivos militares

Determinación de la ONU: 28 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 7 millones de dólares

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN IRAK/KUWAIT (UNIKOM)

Ubicación: Irak/Kuwait

Fecha en que fue establecida: Abril de 1991

Mandato actual: en curso (RCS 689)

Personal: 917 efectivos militares, 192 observadores militares

Personal de Estados Unidos: 11 observadores militares

Determinación de la ONU: 14,5 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 3,6 millones de dólares

FUERZA INTERINA DE LA ONU EN EL LIBANO (UNIFIL)

Ubicación: Sur del Líbano

Fecha en que fue establecida: Marzo de 1978

Mandato actual: 28 de febrero de 1998 -31 de julio de 1998 (RCS 1151)

Personal: 4.466 efectivos militares

Determinación de la ONU: 101,4 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 25,4 millones de dólares

ORGANIZACION DE SUPERVISION DE LA TREGUA DE LA ONU (UNTSO)

Ubicación: Oriente Medio

Fecha en que fue establecida: Junio de 1948

Mandato actual: en curso

Personal: 157 observadores militares

Personal de Estados Unidos: 2 observadores militares

Determinación de la ONU: 23,7 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 5,9 millones de dólares

MISIONES CLAUSURADAS EN 1997 O 1998

MISION DE OBSERVADORES DE LA ONU EN LIBERIA (UNOMIL)

Ubicación: Liberia

Fechas: septiembre de 1993 - septiembre de 1997

Determinación de la ONU: 23,6 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 5,9 millones de dólares

GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DE MISION DE VERIFICACION DE LA ONU EN GUATEMALA (MINUGUA)

Ubicación: Guatemala

Fechas: marzo de 1997 - mayo de 1997

Determinación de la ONU: 4 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 1 millón de dólares

ADMINISTRACION DE TRANSICION DE LA ONU PARA ESLOVENIA ORIENTAL, BARANJA Y SIRMIUM OCCIDENTAL (UNTAES)

Ubicación: Croacia

Fechas: 16 de enero de 1996 - 15 de enero de 1998

Determinación de la ONU: 220,5 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 55,1 millones de dólares

TOTALES

Personal: 2.970 policías civiles, 9.368 efectivos militares, 920 observadores militares

Personal de Estados Unidos: 249 policías civiles, 400 efectivos militares, 32 observadores militares

Determinación de la ONU: 1.088 millones de dólares

Porción estadounidense de la contribución: 272 millones de dólares

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL: ALERTA DE ARTICULOS

(en inglés)
(Extractos de artículos actuales)

Brooks, John P.J. A MILITARY MODEL FOR CONFLICT RESOLUTION IN SUB-SAHARAN AFRICA (Parameters: Journal of the U.S. Army War College, vol. 27, no. 4, Winter 1997/1998, pp. 108-120)

Noting that Africa has “a history of conflict and instability for which there is no end in view,” the author outlines a proposed new model for deterring and settling regional conflicts. “There is an increasing willingness among Africans to solve their own problems,” he notes. However, many factors inhibit the success of regional peace operations, “the most pressing of which is a general lack of resources.” The author’s model is based on lessons learned from past peacekeeping efforts and on the potential contribution of South Africa, which “has the means and can be the catalyst, if so inclined, for successful future peace operations in Africa.”

Diehl, Paul; Druckman, Daniel; Wall, James. INTERNATIONAL PEACEKEEPING AND CONFLICT MANAGEMENT: A TAXONOMIC ANALYSIS WITH IMPLICATIONS (The Journal of Conflict Resolution, vol. 42, issue 1, February 1998, pp. 33-55)

This article seeks to classify international peacekeeping missions by function, using a theoretical framework derived from scholarly literature on conflict management and resolution. The authors divide peacekeeping operations into 12 categories: traditional, observation, collective enforcement, election supervision, humanitarian assistance, state/nation building, pacification, preven-

tive deployment, arms control verification, protective services, intervention to support democracy, and sanctions enforcement. They conclude that “divergent missions are best handled by different sets of personnel or separate operations.” They also discuss how peacekeepers should be trained for varied missions.

Franke, Volker C. WARRIORS FOR PEACE: THE NEXT GENERATION OF U.S. MILITARY LEADERS (Armed Forces and Society, vol. 24, no. 1, Fall 1997, pp. 33-57)

The author examines the extent to which military socialization at the U.S. Military Academy at West Point prepares future officers for the changing security requirements of the post-Cold War world. The increasing U.S. involvement in operations other than war requires military personnel to adjust “both cognitively and affectively” to the military’s shifting strategic aims, he says. “If recent trends hold, and the armed forces continue to be charged with peace operations, leadership training should foster the capacity of future officers to shift focus and adjust effectively between combat and noncombat roles.”

Khanna, Jyoti; Sandler, Todd; Shimizu, Hirofumi. SHARING THE FINANCIAL BURDEN FOR UN AND NATO PEACEKEEPING, 1976-1996 (Journal of Conflict Resolution, vol. 42, no. 2, April 1998, pp. 176-195)

The authors examine peacekeeping financial burdensharing for three groups of UN members that accounted for most of the UN’s

peacekeeping spending from 1976 to 1996. In the 1990s, they contend, "there is evidence that rich countries are carrying a disproportionate burden for the poor countries in terms of the financing of peacekeeping and enforcement missions." The article also speculates on how NATO and UN peacekeeping burdens will be shared during the coming decade.

Sharp, Jane M.O. DAYTON REPORT CARD (International Security, vol. 22, no. 3, Winter 1997/98, pp. 101-136)

Sharp gives an overview of the Dayton peace agreement and the West's contributions to the peace process in Bosnia. The author discusses what she terms the "structural problems" of the

Dayton agreement and offers recommendations for future policy in the region. Sharp contends that "the tendency to appease rather than punish the aggression still drove western policy in trying to consolidate the peace in Bosnia during 1996 and 1997."

The annotations above are part of a more comprehensive Article Alert offered on the home page of the U.S. Information Service:
<http://www.usia.gov/admin/001/wwwhapub.html>

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL:
BIBLIOGRAFIA

(en inglés)
(Destaca otras opiniones sobre el tema)

ALLEGATIONS OF CRIMINALITY IN PEACE-KEEPING MISSIONS: UN CANNOT BE INDIFFERENT (UN Chronicle, vol. 34, no. 3, 1997, pp. 39-41)

Bratt, Duane. CHAPTER VII: PEACEKEEPING AND INTERNATIONAL LAW (Peacekeeping and International Relations, vol. 26, no. 6, November/December 1997, pp. 5-7)

Callahan, David. UNWINNABLE WARS: AMERICAN POWER AND ETHNIC CONFLICTS. New York: Hill and Wang, 1998. 240p.

Carment, David, ed. PEACE IN THE MIDST OF WARS: PREVENTING AND MANAGING INTERNATIONAL ETHNIC CONFLICTS. Columbia: University of South Carolina Press, 1998. 300p.

Durch, William J., ed. UN PEACEKEEPING, AMERICAN POLITICS, AND THE UNCIVIL WARS OF THE 1990S. New York: St. Martin's Press, 1997. 416p.

Hillen, John. BLUE HELMETS: THE STRATEGY OF UN MILITARY OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 320p.

Kent, Randolph C. and Mackinlay, John. PREVENTING CRISES BECOMING DISASTERS (The World Today, vol. 53, no. 7, July 1997, pp. 175-177)

Last, David M. THEORY, DOCTRINE AND PRACTICE OF CONFLICT DE-ESCALATION IN PEACEKEEPING OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 262p.

Miller, Laura. DO SOLDIERS HATE PEACEKEEPING? THE CASE OF PREVENTIVE DIPLOMACY OPERATIONS IN MACEDONIA (Armed Forces and Society, vol. 23, no. 3, Spring 1997, pp. 415-449)

Morrison, Alex. THE NEW PEACEKEEPING PARTNERSHIP. Washington: Brassey's, 1998. 231p.

Moxon-Browne, Edward, ed. A FUTURE FOR PEACEKEEPING? New York: St. Martin's Press, 1998. 214p.

Newman, Richard J. CAN PEACEKEEPERS MAKE WAR? (U.S. News, vol. 124, no. 2, January 19, 1998, pp. 38-44)

O'Hanlon, Michael. SAVING LIVES WITH FORCE: MILITARY CRITERIA FOR HUMANITARIAN INTERVENTION. Washington: Brookings, 1997. 100p.

Rothkopf, David. THE PRICE OF PEACE: EMERGENCY ECONOMIC INTERVENTION AND U.S. FOREIGN POLICY. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1998. 108p.

Satloff, Robert. SCUTTLE DIPLOMACY (The New Republic, vol. 218, no. 5, February 2, 1998, pp. 13-15)

Steele, Dennis. COUNTDOWN IN BOSNIA (Army, vol. 48, no. 1, January 1998, pp. 35-38)

Strobel, Warren P. LATE-BREAKING FOREIGN

POLICY: THE NEWS MEDIA'S INFLUENCE ON PEACE OPERATIONS. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 275p.

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. DOES UN PEACEKEEPING SERVE U.S. INTERESTS? Washington: Government Printing Office, 1997. 215p.

Von Lipsey, Rod. BREAKING THE CYCLE: A FRAMEWORK FOR CONFLICT INTERVENTION. New York: St. Martin's Press, 1997. 262p.

Woodhouse, Tom, ed. PEACEKEEPING AND PEACEMAKING: TOWARDS EFFECTIVE INTERVENTION IN POST-COLD WAR CONFLICTS. New York: St. Martin's Press, 1998. 315p.

Woodward, Susan L. AVOIDING ANOTHER CYPRUS OR ISRAEL (The Brookings Review, vol. 16, no. 1, Winter 1998, pp. 45-48)

Zartman, I. William, ed. PEACEMAKING IN INTERNATIONAL CONFLICT. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 432p.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD REGIONAL: SITIOS CLAVES EN LA INTERNET

(Direcciones de Internet con recursos sobre mantenimiento de la paz)

America's Air Force in Bosnia
<http://www.af.mil/bosnia/>

America's Army in Bosnia
<http://www.dtic.mil/bosnia/army/>

BosniaLINK
<http://131.84.1.34/bosnia/index.html>

The Carter Center
http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/homepage.htm

Global Beat: Keeping the Peace
<http://www.nyu.edu/globalbeat/keep.html>

International Affairs Network: Peacekeeping
<http://www3.pitt.edu/~ian/frames/peacekp.htm>

International Peacekeeping Home Page
<http://www.frankcass.com/jnls/ip.htm>

The Lester B. Pearson Canadian International
Peacekeeping Training Center
<http://www.cdnpeacekeeping.ns.ca/>

Navy News: Bosnia
<http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/bosnia/bosnia1.html>

Peace Brigades International
<http://www.igc.apc.org/pbi/index.html>

Peacekeeping
<http://www.library.yale.edu/un/un3b7.htm>

Peacekeeping and Regional Security
<http://www.sipri.se/projects/peacek.html>

Peacekeeping Citation Lists
<http://www.cdi.org/issues/pkcite/>

Peacekeeping OOTW Home Page
<http://www.ndu.edu/ndu/inss/spa/pk-ootw.html>

Peacekeeping Operations
<http://www.cfsc.dnd.ca/links/peace/pko.html>

Peacekeeping Publications, Carnegie Endowment
for International Peace
<http://www.ceip.org/pubs/pubtop.htm#unpeacek>

Program on Peacekeeping Policy, George Mason
University
<http://ralph.gmu.edu/cfpa/peace/peace.html>

United Nations Peacekeeping Operations
<http://www.un.org/Depts/dpko/>

The U.S. and the Search for Peace in the Middle East
<http://www.usis-israel.org.il/publish/peace/peace1.htm>

U.S. Department of State on UN Peacekeeping
Issues
<http://www.state.gov/www/issues/iopeacekeeping.html>

U.S. Information Agency: Conflict Resolution
<http://www.usia.gov/topical/pol/conres/>

U.S. Information Agency: The U.S. and the UN
<http://www.usia.gov/topical/pol/usandun/unpage.htm>

U.S. Institute of Peace
<http://www.usip.org/>

War, Peace and Security Database
<http://www.cfsc.dnd.ca/info/peace.html>



USIS

Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos



USIS

Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos